



Le président

Bordeaux, le 07/09/2020

Nos références à rappeler :
KSP GD200422 CRC

à

Dossier suivi par :
Jean-Pierre Rolland, greffier de la 2^{ème} section
T. : 05 56 56 47 00
Mel. : nouvelleaquitaine@crtc.ccomptes.fr
Contrôle n° 2019-0049

Monsieur le président
du conseil départemental des Deux-Sèvres
Maison du département
Mail Lucie Aubrac – CS 58880
79028 NIORT Cedex

Objet : notification du rapport d'observations définitives relatif au
contrôle des comptes et de la gestion du département des Deux-
Sèvres – partie ASE/MNA

P.J. : 1 rapport

Envoi recommandé avec accusé de réception

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 des Deux-Sèvres – 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 pour lequel, à l'expiration du délai d'un mois prévu par l'article L. 243-5 du code des juridictions financières, la chambre n'a reçu aucune réponse écrite destinée à y être jointe.

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 sera joint 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 est transmis au préfet ainsi qu'au directeur départemental des finances publiques des Deux-Sèvres.

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

DEPARTEMENT DES DEUX-SEVRES

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 20 mai 2020

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	3
INTRODUCTION.....	7
1 LA STRATEGIE ET L'ORGANISATION DE L'AIDE SOCIALE A L'ENFANCE AU SEIN DU DEPARTEMENT	9
1.1 La stratégie et l'organisation du département.....	9
1.1.1 La situation du territoire	9
1.1.2 La stratégie et les priorités fixées par le département.....	12
1.1.3 L'articulation avec les dispositifs connexes	17
1.2 Les services du département en charge de l'aide sociale à l'enfance	17
1.2.1 Le pilotage et l'organisation	17
1.2.2 Les moyens humains et techniques dédiés à l'aide sociale à l'enfance.....	22
1.3 Le dispositif de contrôle interne de l'aide sociale à l'enfance.....	24
2 LES PARTENARIATS	25
2.1 Les partenariats avec l'autorité judiciaire	25
2.2 Les partenariats avec les autres acteurs	27
2.2.1 Les partenariats noués dans le secteur médical	27
2.2.2 Les partenariats avec la sécurité sociale	28
2.2.3 Les conventions avec les services de l'Etat	28
2.2.4 Les conventions avec les associations	29
2.2.5 Les partenariats pour l'accompagnement pour les jeunes majeurs.....	29
2.2.6 Les situations dites « complexes ».....	29
3 LA STRUCTURATION ET LE FINANCEMENT DE L'OFFRE	30
3.1 Le contrôle et l'évaluation de l'offre d'accueil.....	30
3.2 Les mesures d'accueil	33
3.2.1 L'évolution de l'accueil en famille et de l'accueil en établissement	34
3.2.2 La gestion du foyer départemental de l'enfance	35
3.2.3 Les autres établissements.....	37
3.2.4 Les assistants familiaux	44
3.2.5 L'accueil auprès de tiers de confiance.....	47
3.3 Le contrôle des structures d'accueil.....	47
3.4 Les autres mesures éducatives	48
3.5 Les autres types de mesures et la diversification	51
3.5.1 Les placements éducatifs à domicile (PEAD)	51
3.5.2 Les accueils de répit et les séjours dits de « rupture »	51
3.5.3 L'accueil par un tiers bénévole.....	51
3.6 Le coût des mesures et son évolution	52
3.6.1 Le volume des dépenses d'aide sociale à l'enfance.....	52
3.6.2 Le niveau et l'évolution des coûts	55
4 L'INTERVENTION DU DEPARTEMENT DANS LES PARCOURS EN PROTECTION DE L'ENFANCE.....	58
4.1 L'entrée dans le dispositif.....	58

4.1.1	La gestion du recueillement, de l'évaluation et du traitement des informations préoccupantes	58
4.1.2	L'entrée en protection de l'enfance après saisine directe du juge	63
4.1.3	Le traitement des situations d'urgence	63
4.1.4	Le suivi et l'application des mesures administratives et judiciaires en assistance éducative.....	66
4.2	La prise en charge des mineurs protégés	67
4.2.1	Le projet pour l'enfant.....	67
4.3	Les délégations de l'autorité parentale et le suivi du délaissement	68
4.4	Les sorties du dispositif de protection de l'enfance.....	68
5	LA PRISE EN CHARGE DES MINEURS NON ACCOMPAGNES.....	69
5.1	L'organisation du département face à l'augmentation très importante des demandes de prise en charge depuis 2014	70
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.....	73
5.2.1	La phase de mise à l'abri	73
5.2.2	Le processus d'évaluation.....	79
5.3	La prise en charge des MNA et de leurs spécificités par l'aide sociale à l'enfance	91
5.4	Les enjeux liés à la sortie du jeune majeur étranger de l'aide sociale à l'enfance	101
5.5	Conclusion sur la prise en charge des MNA et son incidence sur l'aide sociale à l'enfance.....	106
	ANNEXE	110

SYNTHÈSE

La stratégie et le pilotage de l'aide sociale à l'enfance au sein du département des Deux-Sèvres

Au 31 décembre 2018, les services de l'aide sociale à l'enfance (ASE) du département des Deux-Sèvres suivent 2 111 mesures, judiciaires ou administratives, ce qui rapporté à la population du département situe les Deux-Sèvres dans la moyenne nationale. Le budget de l'aide sociale à l'enfance représente alors 10,75 % du budget départemental, soit 42,3 M€.

Le schéma départemental en vigueur pour la période 2014-2020 avait fixé six axes de travail pertinents sur des problématiques importantes de l'aide sociale à l'enfance. Cependant, la plupart des actions envisagées n'ont pas été mises en œuvre ou l'ont été partiellement.

Le département, en effet, souffre d'un défaut de pilotage stratégique. En particulier, il est nécessaire qu'il procède rapidement à l'institution de l'observatoire départemental de la protection de l'enfance. La collectivité devrait en outre articuler son prochain schéma départemental avec les autres outils de planification du secteur social et médico-social.

Les outils de pilotage et les tableaux de bord apparaissent clairement insuffisants. Le département n'est, par exemple, pas en mesure de donner, à une date précise, le nombre de places disponibles par dispositif de placement ou ressort territorial. De même, la direction ne dispose pas d'un réel outil de suivi des actions éducatives. Plusieurs projets de dématérialisation envisagés par le département n'ont finalement pas été mis en œuvre. Les informations pâtiennent par conséquent d'un manque de fiabilité.

Le département a signé des conventions dans le secteur de la santé, le secteur médico-social et les milieux associatifs. Pourtant, un manque de suivi de ces partenariats a pu être constaté. En outre, leur contenu apparaît parfois imprécis et peu ambitieux, ainsi la passation d'une convention avec l'éducation nationale se limite uniquement à la « mise en place de rencontres ».

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 serait en outre nécessaire. Pour autant, le département des Deux-Sèvres et le tribunal de grande instance de Niort n'ont pas conclu de partenariat formalisé.

La mise en œuvre

L'organisation des services départementaux en charge de la protection de l'enfance a évolué à de multiples reprises au cours des dernières années, dans un contexte difficile marqué par la montée en charge des missions, la saturation du nombre de places et la complexité des situations personnelles. Lors du contrôle de la chambre régionale des comptes, un nouveau projet de service était en cours de réalisation avec le concours d'un cabinet extérieur.

Quant à la maison départementale de l'enfance (MDE), elle ne dispose pas de projet d'établissement et a connu un turn-over important sur le poste de directeur, l'accroissement du nombre des mineurs non accompagnés ayant pu participer à la désorganisation de ce service

Au sein des services, la mise en œuvre des procédures d'autorisation et de tarification des maisons d'enfants à caractère social (MECS) est cloisonnée. Le département ne pratique pas la contractualisation pluriannuelle et ne possède pas de référentiel de coûts, tandis que les lieux de vie et d'accueil (LVA) sont dispensés de lui communiquer leur compte d'emploi. Cette absence de reddition des comptes est d'autant plus regrettable que des contrôles ponctuels des services ont montré que certaines gestions n'étaient pas conformes aux bonnes pratiques. Le contrôle financier des structures d'accueil doit par conséquent être amélioré.

L'accueil d'urgence et le « primo-accueil » permettent d'évaluer la situation de l'enfant avant son orientation dans un dispositif d'accueil stable. Alors que la durée de cette première prise en charge n'est pas censée être supérieure à six mois, elle s'établit à plus de dix mois depuis 2016.

Le département a reçu 1 240 informations préoccupantes en 2018, en légère baisse par rapport aux trois années antérieures. En vertu du décret du 28 octobre 2016, les informations reçues doivent être traitées dans un délai de trois mois. Pourtant un grand nombre de dossiers instruits par la cellule ont plus de quatre, voire huit, mois. Le département a néanmoins réalisé un effort de structuration et d'homogénéisation de la gestion du recueil, de l'évaluation et du traitement des informations préoccupantes. Cet effort a abouti à la rédaction d'un guide pratique de l'enfance en danger en 2015 et à une convention avec une liste importante de partenaires (éducation nationale, hôpitaux, associations).

Concernant les mesures de protection des mineurs, le nombre de dossiers qui font l'objet d'un traitement judiciaire reste significatif. L'objectif de déjudiciarisation de la protection de l'enfance engagé par la loi du 14 mars 2016 n'a donc pas été totalement atteint.

Enfin, la rédaction d'un projet pour l'enfant (PPE) censée structurer son parcours au sein de l'aide sociale à l'enfance, obligation légale depuis 2016, est encore en cours de déploiement.

La situation des jeunes après leur majorité et leur sortie de l'aide sociale à l'enfance n'est pas suivie par le département, ce qui paraît regrettable vu les moyens humains et financiers consacrés par la collectivité pendant leur minorité. Ce suivi permettrait également aux services d'évaluer la manière dont les jeunes sont accompagnés vers l'autonomie et l'insertion professionnelle.

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 il a connu une ampleur nouvelle au cours de la période sous revue 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 des Deux-Sèvres, le nombre de demandeurs d'une mise à l'abri en attente de leur évaluation et de l'éventuelle admission à l'aide sociale à l'enfance est passé de 36 en 2014 à 471 en 2018. Cet afflux de demandeurs a conduit à faire évoluer plusieurs fois l'organisation du département. La collectivité n'a mis en place un pilotage stable et efficace qu'en 2018-2019 avec la création d'une mission MNA. Les difficultés d'organisation du département ont eu une incidence sur la qualité des données recueillies et échangées avec les services de l'État.

L'augmentation rapide des personnes mises à l'abri a entraîné dans un premier temps une prolongation des séjours des jeunes dans les hôtels, notamment en 2016 et 2017. De ce fait, les dépenses d'hôtel assumées par le département se sont établies à des montants très importants sans mise en concurrence de ces prestations jusqu'en 2018.

Cependant, la collectivité a toujours assuré sa mission de mise à l'abri et d'évaluation dont elle est chargée et répondu aux besoins de première nécessité des jeunes. Les refus de mise à l'abri demeurent exceptionnels.

Le nombre d'évaluations a presque quadruplé entre 2014 et 2018. En plus de cet aspect quantitatif, il apparaît que le taux d'évaluation donnant lieu à la reconnaissance de la qualité de MNA est passé de plus de 90 % en 2016 à 12 % en 2018. Selon le département, cette tendance s'explique par une meilleure organisation et une professionnalisation de la mission d'évaluation. Depuis le début de l'année 2019, grâce à la nouvelle organisation mise en place, le délai d'évaluation est généralement contenu entre cinq et dix jours. Le coût de la phase de mise à l'abri et d'évaluation s'établit à 1 132 € par personne en 2018 contre 2 672 € en 2017.

Les services ont évoqué des situations où la demande de tutelle a été réalisée en 2017 et n'avait toujours pas donné lieu à une décision du juge des tutelles en 2019. Cette situation est d'autant plus préjudiciable que les mesures d'assistance éducative sont alors caduques ce qui place le département et les jeunes dans une situation juridiquement précaire.

Pour l'hébergement et l'accompagnement, la collectivité a passé des conventions avec quatre associations de résidence habitat jeunes qui totalisent 120 places. Selon leurs profils, les mineurs peuvent être aussi accueillis dans des structures traditionnelles de l'ASE.

Selon les services du département des Deux-Sèvres, les mineurs non accompagnés sont dotés d'une aptitude à l'autonomie, d'une motivation et de compétences qui faciliteraient leur insertion professionnelle. La création de places adaptées aux MNA dans les résidences habitat jeune proposant un accompagnement social et éducatif fondé sur la recherche d'autonomie et l'insertion professionnelle peut donc être saluée comme une initiative répondant à l'intérêt des personnes accueillies. Financièrement, cette initiative a permis de réduire le coût par mineur, compensant en partie seulement la hausse du nombre de personnes accueillies. Le coût net de la prise en charge des MNA après leur évaluation et jusqu'à leur majorité s'établissait à environ 22 K€ par mineur et par an en 2018 contre 46 K€ par mineur et par an en 2014.

Enfin, 95 % des MNA ayant atteint la majorité ont obtenu un contrat jeune majeur en 2018, contrats signés pour une durée de trois mois maximum, non renouvelable sauf dérogation.

S'agissant de la préparation en vue d'obtenir le droit au séjour, il n'existe pas 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. D'une manière générale, le département observe qu'il n'y a pas de refus de titres de séjour.

Le département a peu à peu adapté son fonctionnement et son organisation notamment avec la mise en œuvre d'une modalité d'hébergement et de prise en charge spécifique ayant permis d'éviter une saturation supplémentaire des structures traditionnelles de l'aide sociale à l'enfance.

Le coût engendré par l'évaluation et la prise en charge des MNA représentait en 2018 environ 10 % des dépenses de protection de l'enfance, elle-même représentant près de 10 % du budget départemental.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : instituer l'observatoire départemental de l'enfance prévu par la loi du 5 mars 2007 dans les meilleurs délais. *Non mis en œuvre*

Recommandation n° 2 : articuler le prochain schéma départemental de l'enfance avec les autres outils de planification du secteur social et médico-social. *Non mis en œuvre*

Recommandation n° 3 : procéder au recrutement d'un médecin référent « protection de l'enfance » conformément au code de l'action sociale et des familles. *Non mis en œuvre*

Recommandation n° 4 : mettre en œuvre la numérisation des dossiers et des procédures de l'aide sociale à l'enfance. *En cours de mise en œuvre*

Recommandation n° 5 : 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. *Non mis en œuvre*

Recommandation n° 6 : instaurer un outil de pilotage dans les meilleurs délais afin de connaître et de suivre précisément l'activité de l'aide sociale à l'enfance (nombre de mesures, nombre de places disponibles dans les structures d'accueil, nombre d'enfants accueillis, etc.). *Non mis en œuvre*

Recommandation n° 7 : doter la maison départementale de l'enfance d'un projet d'établissement, d'un plan de prévention des risques psycho-sociaux et d'un protocole d'accord sur le temps de travail. *Non mis en œuvre*

Recommandation n° 8 : recueillir chaque année les comptes d'emploi des LVA et conclure des conventions triennales de prise en charge déterminant les conditions d'exercice des prestations. *Non mis en œuvre*

Recommandation n° 9 : réduire les délais de traitement des informations préoccupantes conformément aux délais prescrits 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. *Non mis en œuvre*

Recommandation n° 10 : déployer le projet pour l'enfant *En cours de mise en œuvre*

Recommandation n° 11 : mettre en place un suivi des jeunes après leur sortie de l'aide sociale à l'enfance afin d'évaluer les conditions de leur intégration sociale et professionnelle. *Non mis en œuvre*

INTRODUCTION

Le département des Deux-Sèvres, situé au cœur de l'ancien Poitou, est bordé au Nord par le Maine-et-Loire, à l'Ouest par la Vendée, à l'Est par la Vienne, au Sud-Est par la Charente et au Sud-Ouest par la Charente-Maritime.

Selon l'Insee¹, les Deux-Sèvres se caractérisent au nord par une physionomie proche de celle des départements voisins de la région « Pays de la Loire » maillée par des petits et moyens pôles, alors que le sud est très organisé autour de l'aire urbaine de Niort. Département le plus jeune de la région Nouvelle-Aquitaine (32,4 % de la population du département avait moins de trente ans en 2016), il comptait 374 743 habitants en 2016 et sa population s'est accrue de 0,3 % par an entre 2008 et 2015. Dans le département, la part des parents isolés est la plus faible de la région : seules 14,5 % des familles sont composées d'une mère seule avec plusieurs enfants alors que cette proportion atteint 18,4 % dans la région Nouvelle-Aquitaine et culmine à 19,5 % dans le département de la Dordogne². Son système productif, qui conserve une part importante d'emplois industriels, est diversifié et bénéficie de la présence de sièges de grands groupes d'assurance.

Le département dispose du taux de chômage le moins élevé de la région (6,4 % au premier trimestre de l'année 2019) et de la répartition la moins inégalitaire des revenus. Un peu plus d'un jeune de moins de 30 ans sur cinq est en situation de pauvreté. Ce taux (21,3 %) demeure malgré tout inférieur de plus de deux points à la moyenne régionale (23,7 %). Selon l'Insee, la pauvreté est globalement moins présente dans les Deux-Sèvres. En 2015, 12,5 % de la population vit sous le seuil de pauvreté alors que ce taux atteint 13,7 % en Nouvelle-Aquitaine.

La présidence du conseil départemental est assurée par M. Gilbert FAVREAU, élu le 2 avril 2015, et assisté de dix vice-présidents. Le conseil départemental des Deux-Sèvres est composé de 34 conseillers, tous membres de la commission permanente.

Selon le budget primitif pour l'année 2019, le département dispose de 379,4 M€ de recettes réelles de fonctionnement et d'investissement dont 115,8 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 48 M€ soit 15,7 % des dépenses de fonctionnement totales.

La politique de protection de l'enfance est structurée par un schéma départemental de l'enfance couvrant la période 2014-2020. L'aide sociale à l'enfance du département a accueilli ou accompagné 2 018 enfants et jeunes majeurs en 2018 contre 1 784 en 2015. Le nombre de mineurs non accompagnés pris en charge est quant à lui passé de 35 à 144 sur la même période.

Le contrôle du département des Deux-Sèvres depuis 2013 a été effectué dans le cadre du programme 2019 de la chambre régionale des comptes en application des articles L. 211-3, L. 211-4, L. 211-5 et R. 243-1 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

¹ Chiffres 2016 : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2011101?geo=DEP-79#chiffre-cle-1>.

² <http://www.prefectures-regions.gouv.fr/nouvelle-aquitaine/Actualites/Societe/Enquete-Insee-les-familles-monoparentales-en-Nouvelle-Aquitaine>.

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. Gilbert FAVREAU, en sa qualité de président du conseil départemental des Deux-Sèvres, par lettre du président de la chambre régionale des comptes en date du 8 janvier 2019.

Lors de la séance plénière du 17 juillet 2019, la chambre régionale des comptes a arrêté les observations provisoires. Celles-ci ont été notifiées à l'ordonnateur par courrier du 8 octobre 2019 reçu le 10 octobre 2019. Un extrait a également été adressé le 8 octobre à M. Amadou CAMARA, ancien directeur par intérim de la maison départementale de l'enfance qui l'a reçu le 10 octobre et n'y a pas répondu.

Dans sa séance du 20 mai 2020, la chambre régionale des comptes a arrêté ses observations définitives.

1 LA STRATEGIE ET L'ORGANISATION DE L'AIDE SOCIALE A L'ENFANCE AU SEIN DU DEPARTEMENT

1.1 La stratégie et l'organisation du département

Aux termes de l'article L. 221-2 du code de l'action sociale et des familles, le service de l'aide sociale à l'enfance est placé sous l'autorité du président du conseil départemental qui dispose d'une compétence propre et de droit commun en matière de protection de l'enfance. Conformément à l'article L. 3221-3 du code général des collectivités territoriales, le président peut déléguer l'exercice d'une partie de ses fonctions aux vice-présidents.

La vice-présidente en charge de l'enfance et de la famille bénéficie d'une délégation de fonctions et de signature du président du département très précise, tout comme le directeur général des services. Le directeur général adjoint, la directrice de l'enfance et des familles, le chef de service de l'aide sociale à l'enfance, les chefs de bureaux concernés bénéficient d'une délégation de signature dans les domaines qui les concernent.

Les dossiers relatifs à la protection de l'enfance sont présentés dans la 3ème commission, composée de douze membres, avant leur examen par l'assemblée départementale.

1.1.1 La situation du territoire

Le département des Deux-Sèvres met en œuvre les mesures de protection de l'enfance, administratives et judiciaires.

Au 31 décembre 2018, les services de l'aide sociale à l'enfance suivaient 2 111 mesures, judiciaires ou administratives, contre 1 808 mesures au 31 décembre 2014, soit une augmentation des mesures suivies de 17 %. Le tiers de cette progression est lié à la prise en charge des mineurs non accompagnés (+ 109 jeunes accueillis entre 2014 et 2018) mais ces chiffres ne doivent cependant pas être sur-interprétés car les données du département sont incomplètes pour l'année 2014, comme indiqué dans le tableau *infra*.

Tableau n° 1 : Répartition des mesures de protection au 31 décembre

	2014	2015	2016	2017	2018
<i>Mesures administratives</i>	543	737	739	776	741
<i>AED</i>	543	529	559	549	587
<i>Contrats jeune majeur</i>	NC	119	98	134	52
<i>Accueil mère-enfant (L. 225-5. CASF)</i>	NC	0	1	2	4
<i>Placement administratif</i>	NC	89	81	91	98
<i>Mesures judiciaires</i>	1265	1245	1374	1373	1370
<i>AEMO</i>	419	407	414	376	356
<i>AEMOI</i>	46	32	90	87	102
<i>TOTAL AEMO et AEMOI</i>	465	439	504	463	458
<i>TDC</i>	34	49	51	47	43
<i>Placement judiciaire hors MNA</i>	731	701	673	712	725
<i>Placement judiciaire MNA</i>	35	56	146	151	144
<i>TOTAL Mesures</i>	1808	1982	2113	2149	2111
<i>Part des décisions judiciaires %</i>	NC	63%	65%	64%	65%
<i>Total Placement (AA + AJ hors MNA +AJ MNA)</i>	766	846	900	954	967
<i>Part des placements</i>	42%	43%	43%	44%	46%

Source : département des Deux Sèvres

Note : pour les sigles, se reporter au glossaire en fin de rapport. Les informations sont partielles pour 2014, la protection de l'enfance n'ayant réellement mis en place une remontée d'informations qu'à partir de 2015 ; il n'a pas été possible, pour cette année, de distinguer la répartition des placements administratifs et des placements judiciaires, par défaut, il a été décidé de tous les inclure dans les placements judiciaires.

Les mesures de protection se répartissent à parts quasiment égales entre les placements (46 %) et les autres mesures (54 %).

En 2018, le coût total des interventions du département pour la protection de l'enfance s'établissait à 42 M€, soit 10,75 % du total des charges de fonctionnement du budget principal (320 M€). Ce chiffre ne tient compte que des interventions, rémunérations des assistants familiaux comprises, sans les dépenses afférentes au fonctionnement des services de l'aide sociale à l'enfance (rémunération des agents, dépenses courantes, d'entretien, etc.).

Selon l'Insee et la Drees, le nombre de mesures de protection de l'enfance en pourcentage de la population départementale âgée de moins de 21 ans est de 2,2 %, ce qui place le département dans la moyenne (56^{ème}) française au 31 décembre 2016. Au-delà de cette moyenne, les Deux-Sèvres présentent deux spécificités locales relevées par les instituts statistiques :

- la part des actions éducatives à domicile dans l'ensemble des actions éducatives (hors mesures de placement)³ est l'une des plus élevée de France (57,2 % - 3^{ème} rang) ;
- la part des placements directs dans les mesures de placement est l'une des plus faibles de France (4,2 % - 96^{ème} rang) du fait de l'absence d'établissement habilité au placement direct dans le territoire départemental.

Tableau n° 2 : Comparaisons nationales d'indicateurs relatifs à l'aide sociale à l'enfance

Au 31 décembre 2016	Nombre de places en établissements d'aide sociale à l'enfance		Mesures d'ASE (mesure 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
<i>Deux-Sèvres</i>	4,2	52	2,2	56	57,2	98	4,2	5
<i>France, hors Mayotte</i>	4,0*		2		31,4		9,4	

Sources : Drees, *Enquête Aide sociale* ; Insee, *estimations provisoires de population au 1^{er} janvier 2017 pour les trois derniers indicateurs*.

* Mayotte compris

Le nombre d'enfants confiés à l'ASE n'est pas connu avec exactitude par les services départementaux. Le tableau *infra* répertorie les informations connues sur le nombre de prises en charge. Le département n'avait aucune donnée disponible pour l'année 2014. L'augmentation du nombre d'enfants accueillis en établissement, passé de 279 à 429 entre 2017 et 2018, s'explique selon la réponse de l'ordonnateur par l'hébergement des mineurs non accompagnés bien que le nombre de ces derniers soit stable sur la période 2016-2018. L'absence de fiabilité des données recueillies par le département illustre les défaillances du pilotage et de l'organisation de l'aide sociale à l'enfance, exposée *infra*.

³ L'INSEE calcule le ratio de la manière suivante : actions éducatives à domicile / (actions éducatives à domicile + actions éducatives en milieu ouvert). Cette fraction n'inclut pas les mesures de placement.

**Tableau n° 3 : Nombre d'enfants accueillis ou suivis du 1er janvier au 31 décembre
entre 2015 et 2018**

	2015	2016	2017	2018
<i>Actions éducatives en milieu ouvert/intensives</i>	439	504	454	458
<i>Actions Éducatives à domicile</i>	529	559	549	587
<i>Placement en Accueil familial</i>	449	457	472	497
<i>Placement en établissements</i>	318	292	279	429
<i>Lieux de vie</i>	101	77	63	54
<i>Pupilles de l'État</i>	ND	ND	ND	ND
<i>Au titre des MNA</i>	56	146	151	144
<i>Tiers digne de confiance</i>	49	51	47	43
<i>Accueil mère enfant</i>	0	1	2	4
TOTAL	1784	1864	1803	2018

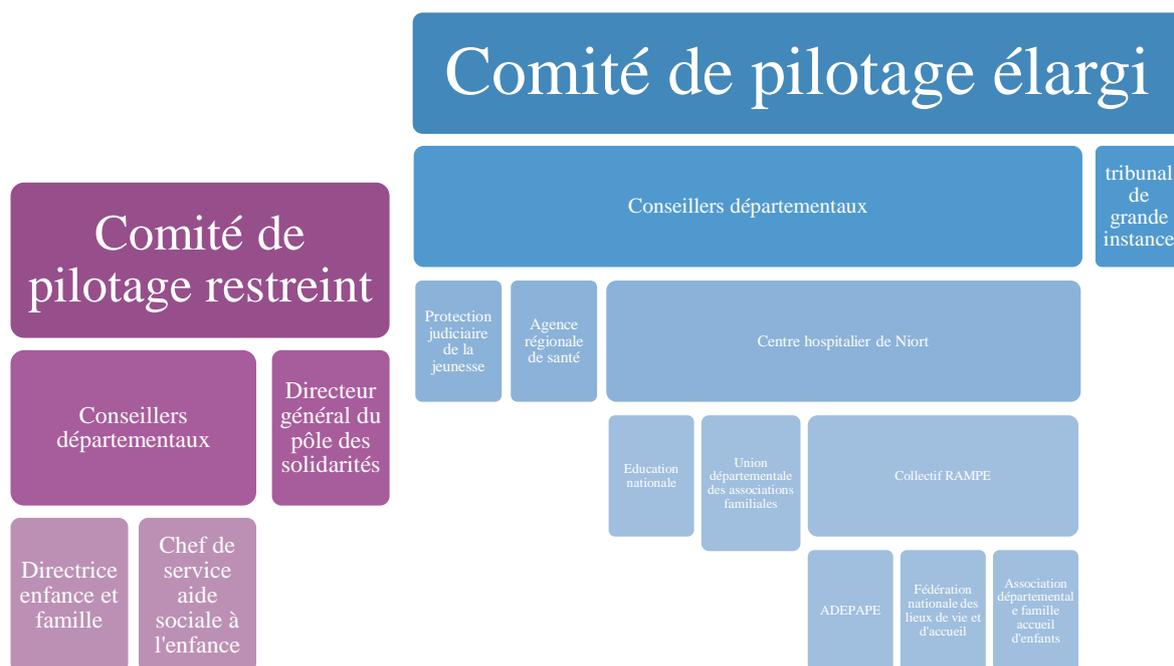
Source : département des Deux-Sèvres

Au 31 décembre 2018, les services de l'aide sociale à l'enfance du département des Deux-Sèvres suivaient 2 111 mesures, judiciaires ou administratives. Entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 2018, le département a accueilli ou accompagné 2018 jeunes, hors contrats jeune majeur. Ces informations pâtissent cependant d'un manque de fiabilité, l'aide sociale à l'enfance n'étant pas dotée d'outils de pilotage et de tableaux de bord opérationnels. Le nombre de mesures mises en œuvre par rapport à la population du département de moins de 21 ans situe les Deux-Sèvres dans la moyenne nationale.

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.

Le conseil départemental a adopté lors de la séance plénière du 22 septembre 2014 son schéma départemental de protection de l'enfance pour la période 2014-2020. Ce schéma a été défini avec les professionnels du secteur, membres du comité de pilotage élargi présenté dans le schéma *infra*.

Organigramme n° 1 : Instances de pilotage du schéma départemental de la protection de l'enfance


Source : département des Deux-Sèvres

Le département a dégagé six axes de travail, déclinés en douze fiches-actions censées répondre aux principales problématiques identifiées. Les objectifs du département ont diversement abouti selon le bilan réalisé par les services de l'aide sociale à l'enfance en 2018.

L'absence d'évaluation des actions menées en cours d'exécution du schéma a été préjudiciable à sa mise en œuvre. Par ailleurs, l'analyse de la réalisation des objectifs a été effectuée par la direction de l'enfance et de la famille, sans lien avec le comité de pilotage institué par le département ou la commission du conseil départemental en charge de l'enfance.

Tableau n° 4 : Bilan du schéma de protection de l'enfance réalisé par les services départementaux

Thèmes	But de chaque axe	Actions	Réalisation
Axe 1 – Mieux collaborer autour du repérage et de la première prise en charge des enfants en danger	Améliorer le repérage et l'évaluation d'une situation d'enfant en danger ou en risque de l'être en favorisant un langage commun, en renforçant le caractère pluridisciplinaire et interinstitutionnel de l'évaluation	Élaborer un guide départemental de l'enfance en danger	Oui
		Élaborer une convention de traitement de l'information préoccupante	Oui
Axe 2 – Investir davantage le champ de la prévention et éviter la	Renforcer les efforts de prévention en intervenant plus en amont auprès des familles et en fédérant	Développer des espaces de respiration pour les familles	Non

<i>Thèmes</i>	But de chaque axe	Actions	Réalisation
<i>dégradation des situations familiales</i>	les acteurs du champ de la prévention	Favoriser le développement des actions de prévention	Le développement des accueils de jour et « mères enfant » en familles d'accueil est embryonnaire
		Accompagner les parents handicapés	Oui
<i>Axe 3 – Le contenu du projet pour l'enfant et la construction des interventions autour de ce projet</i>	Affirmer la place centrale du jeune et de sa famille dans les parcours et en assurer la cohérence sur le territoire	Expérimenter le projet pour l'enfant et sa famille	Non
		Penser autrement le maillage du réseau de prévention et de protection à l'échelle de chaque territoire	Non
<i>Axe 4 – Offrir une réponse adaptée aux jeunes en difficultés multiples</i>	Mieux coordonner les actions de chacun auprès des jeunes en difficultés multiples	Mettre en œuvre la coordination d'un réseau autour des situations complexes	Partenariat effectif avec la MDPH. Échec du dispositif avec l'ARS et le CH de Niort
<i>Axe 5 – Mieux accompagner les jeunes vers l'autonomie à l'approche de la majorité</i>	Favoriser la fluidité des parcours de 0 à 21 ans	Favoriser l'autonomie	Le bilan de majorité à 17 ans est actif dans certains territoires
		Porter à la connaissance des jeunes les dispositifs de droit commun existants	Non
		Favoriser une prise en charge des jeunes majeurs en logement autonome	Les conventions avec les RHJ sont signées et restent à déployer
<i>Axe 6 – Mettre en place à travers l'observatoire départemental</i>	Se doter d'un outil partagé d'analyse des besoins en matière d'enfance et de parentalité, d'un espace de co-construction des politiques	Créer l'observatoire départemental de protection de l'enfance des Deux-Sèvres	Non

Source : département des Deux Sèvres

Les actions prévues dans le schéma départemental de l'enfance ont été plus ou moins complètement mises en œuvre :

- **Axe 1 - Mieux collaborer autour du repérage et de la première prise en charge des enfants en danger** : l'article L. 226-3 du code de l'action sociale et des familles prévoit que le président du conseil départemental est chargé « *du recueil, du traitement et de l'évaluation, à tout moment et quelle qu'en soit l'origine, des informations préoccupantes relatives aux mineurs en danger ou qui risquent de l'être* » ; au sein du département des Deux-Sèvres, cette mission est assurée par la cellule de recueil des informations préoccupantes (CRIP) placée au sein du bureau des informations préoccupantes et du statut de l'enfant (BIPSE), une composante du service aide sociale à l'enfance ; l'hétérogénéité des situations transmises à cette cellule nécessitait, selon le département, une clarification des procédures et du circuit de l'information préoccupante et une harmonisation des pratiques. Il peut cependant être observé que les délais de traitement des informations excède largement les durées d'instructions prévus par voie réglementaire⁴, comme présenté dans la partie 4 « *L'intervention du département dans les parcours de protection de l'enfance* » ;
- **Axe 2 - Investir davantage le champ de la prévention et éviter la dégradation des situations familiales** : en complément des actions sur les signalements et le recueil des informations préoccupantes, le département s'est engagé pour une meilleure prévention par « *une approche plus globale de la parentalité au moment où le lien se délite* ». Pour prévenir la dégradation d'une situation, le schéma départemental propose trois pistes : « *développer des espaces de respiration pour les familles pour prévenir et soutenir le placement* », « *favoriser le développement des actions de prévention* » et « *articuler les moyens existants pour l'accompagnement de parents handicapés déficients* » ; un seul objectif a été atteint qui est l'accompagnement des parents handicapés pour lesquels un effort particulier a été réalisé ;
- **Axe 3 - Le contenu du projet pour l'enfant et les interventions** : aux termes de l'article L. 223-1-1 du CASF résultant de la loi n° 2016-297 du 14 mars 2016, « *Il est établi, pour chaque mineur bénéficiant d'une prestation d'aide sociale à l'enfance, hors aides financières, ou d'une mesure de protection judiciaire, un document unique intitulé " projet pour l'enfant ", qui vise à garantir son développement physique, psychique, affectif, intellectuel et social. Ce document accompagne le mineur tout au long de son parcours au titre de la protection de l'enfance.* » Le département s'est engagé dans ce projet en mars 2018 après avoir rédigé un guide et des formulaires mais le PPE n'a pas été déployé et la commission pluridisciplinaire et pluri-institutionnelle chargée d'examiner périodiquement la situation des mineurs confiés à l'ASE (article L. 223-1 du CASF) n'a pas été instituée ;
Selon l'ordonnateur, le projet pour l'enfant est en expérimentation et déployé partiellement La chambre régionale des comptes en prend acte.
- **Axe 4 - Offrir une réponse adaptée aux jeunes en difficultés multiples** : les jeunes présentant des difficultés multiples sont, selon la définition de l'observatoire national de

⁴ Article D. 226-2-4 du code de l'action sociale et des familles : « *II. L'évaluation est réalisée sous l'autorité du président du conseil départemental dans un délai de trois mois à compter de la réception de l'information préoccupante. Ce délai est réduit en fonction de la nature et de la caractérisation du danger ou risque de danger et de l'âge du mineur, notamment s'il a moins de deux ans.* »

l'enfance en danger, « *un public de jeunes en grande souffrance ayant fréquemment subi des évènements traumatiques graves pouvant retourner la violence contre eux-mêmes, jusqu'à se mettre en danger, et parfois contre leur entourage ou contre des professionnels qui peuvent, inconsciemment, réactiver cette souffrance* ». Le département des Deux-Sèvres avait recensé une vingtaine de jeunes répondant à cette définition lors de la rédaction du schéma départemental mais le bilan des actions réalisées est, selon les services, plutôt négatif car il serait compliqué de proposer une réponse structurée à des problématiques différentes ;

- **Axe 5 - Mieux accompagner les jeunes vers l'autonomie à l'approche de la majorité à la sortie des dispositifs** : les dispositifs d'insertion professionnelle, sociale ou de santé sont mal connus des jeunes majeurs du fait de leur éparpillement ; le département s'était donc engagé à réaliser un état des lieux des offres et à promouvoir un « *espace informatif centralisé* ». Selon les services de l'ASE, cette action a été mise en œuvre ;
- **Axe 6 - Mettre en place un observatoire départemental de l'enfance** : l'institution d'un observatoire départemental de l'enfance (ODPE) est une obligation découlant de l'article L. 226-3-1 du CASF créé par la loi n° 2007-293 du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance ; il s'agissait donc d'une obligation déjà ancienne lorsque le schéma a été adopté. Or, cet observatoire notamment chargé de recueillir, examiner et analyser les données relatives à l'enfance en danger, de suivre la mise en œuvre du schéma départemental et de proposer des propositions sur la politique de protection de l'enfance, n'est toujours pas institué.

L'ordonnateur, dans sa réponse, précise que l'ODPE a été créé en septembre 2018. En l'occurrence, une réunion de « lancement » a été organisée le 11 septembre 2018 dont l'objectif était de présenter l'activité de la protection de l'enfance et de valoriser des projets menés en partenariat. Tous les agents de la direction enfance famille avaient été invités ainsi qu'un large panel de partenaires. Néanmoins, cette première réunion ne constitue pas l'acte de création de l'observatoire.

Le schéma départemental en vigueur pour la période 2014-2020 avait fixé six axes de travail pertinents sur des problématiques importantes de l'aide sociale à l'enfance. Force est pourtant de constater que la plupart des actions envisagées n'ont pas été mises en œuvre ou l'ont été partiellement. Les services de la direction Enfance Famille ont réalisé un bilan de sa mise en œuvre en fin de période mais ce travail aurait dû être réalisé en cours d'exécution du schéma et à un niveau politique et décisionnel approprié. Il est donc nécessaire que le département procède dans les meilleurs délais à l'institution de l'observatoire départemental de la protection de l'enfance comme il s'y était engagé dans son schéma 2014-2020. Afin de veiller à la bonne mise en œuvre des actions qui seront programmées dans le prochain schéma, l'observatoire devra être étroitement associé à sa conception et à son suivi.

Recommandation n°1 : Instituer l'observatoire départemental de l'enfance prévu par la loi du 5 mars 2007 dans les meilleurs délais

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^{er} 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 assurées par le département comme la protection maternelle et infantile, l'insertion ou l'aide aux personnes handicapées.

Or, il apparaît en l'espèce que le schéma départemental de protection de l'enfance 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 du département 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 veiller à une meilleure convergence et à la transversalité des politiques sociales, que le département articule son prochain schéma départemental de l'enfance avec les autres documents de planification du secteur social et médico-social (handicap, insertion notamment).

L'ordonnateur mentionne dans sa réponse que seront associées au prochain schéma la direction autonomie et la direction insertion et habitat. Il lui appartient de s'assurer que l'association des différents services du département a pour conséquence d'assurer l'articulation entre les schémas.

Recommandation n°2 : articuler le prochain schéma départemental de l'enfance avec les autres outils de planification du secteur social et médico-social.

1.2 Les services du département en charge de l'aide sociale à l'enfance

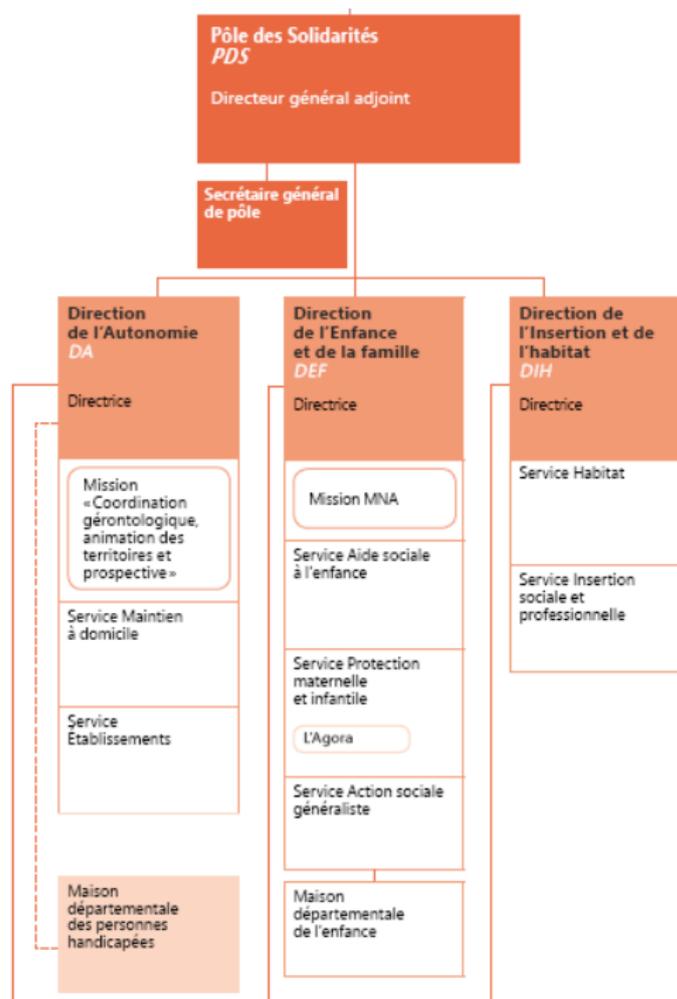
1.2.1 Le pilotage et l'organisation

L'organisation des services départementaux en charge de la protection de l'enfance a plusieurs fois évolué au cours des dernières années, dans un contexte difficile marqué par la montée en charge des missions, la saturation du nombre de places et la complexité des situations personnelles. Le poste de chef de service de l'aide sociale à l'enfance a été occupé par cinq personnes différentes, dont quatre titulaires, entre 2015 et 2018.

La direction de l'enfance et de la famille comprend trois services, la Maison départementale de l'enfance ainsi qu'une mission dédiée à la prise en charge des mineurs non accompagnés.

Lors du délibéré du présent rapport d'observations, le projet du service d'aide sociale à l'enfance était toujours en cours de réalisation avec le concours d'un cabinet extérieur.

Organigramme n° 2 : Le pôle solidarité des services départementaux



Source : département des Deux-Sèvres

Les missions de la direction de l'enfance et de la famille sont exercées au siège du département, dans les services centraux, et dans les antennes médico-sociales implantées dans tout le département. La direction est composée des services suivants :

- le service de l'aide sociale à l'enfance (voir *infra*) ;
- la maison départementale de l'enfance ;
- le service de l'action sociale généraliste auquel sont notamment rattachés les assistants sociaux, organise, dans les antennes médico-sociales, l'accueil du public et intervient auprès de personnes confrontées à diverses difficultés d'ordre social, économique ou

familial ; en tant que premier interlocuteur des usagers dans les territoires, ce service joue également un rôle important dans le recueil des informations préoccupantes ;

- le service de la protection maternelle et infantile joue un rôle périphérique dans la protection de l'enfance par des actions de sensibilisation ; il assure une mission de prévention auprès des futurs parents et d'enfants de moins de 6 ans (consultations médicales, accompagnement parental), elle assure également l'évaluation des informations préoccupantes ;
- une cellule budgétaire et comptable chargée du mandatement des dépenses et du suivi financier des politiques mises en œuvre par la direction ;
- un chargé de mission dédié à la programmation et à la réalisation de contrôles sur les MECS, LVA et assistants familiaux et accompagne le projet du service de l'aide sociale à l'enfance ;
- une mission dédiée à la prise en charge des mineurs non accompagnés.

L'organisation des services départementaux en charge de la protection de l'enfance a évolué à de multiples reprises au cours des dernières années, dans un contexte difficile marqué par la montée en charge des missions, la saturation du nombre de places et la complexité des situations personnelles. Le poste de chef du service de l'aide sociale à l'enfance a connu cinq personnes différentes entre 2015 et 2018. Lors du contrôle de la chambre régionale des comptes, un nouveau projet de service était en cours de réalisation avec le concours d'un cabinet extérieur.

1.2.1.1 Le service de l'aide sociale à l'enfance

Sous l'autorité de la directrice de l'enfance et de la famille et du chef de service, cette unité assure les missions de pilotage et la coordination des politiques de protection de l'enfance. Le service est composé du bureau des dispositifs d'accueil (BDA) et du bureau des informations préoccupantes et du statut de l'enfant (BIPSE).

Le BIPSE est chargé du recueil et du traitement des informations préoccupantes et intervient dans les procédures de délaissement, d'abandon et d'adoption des enfants.

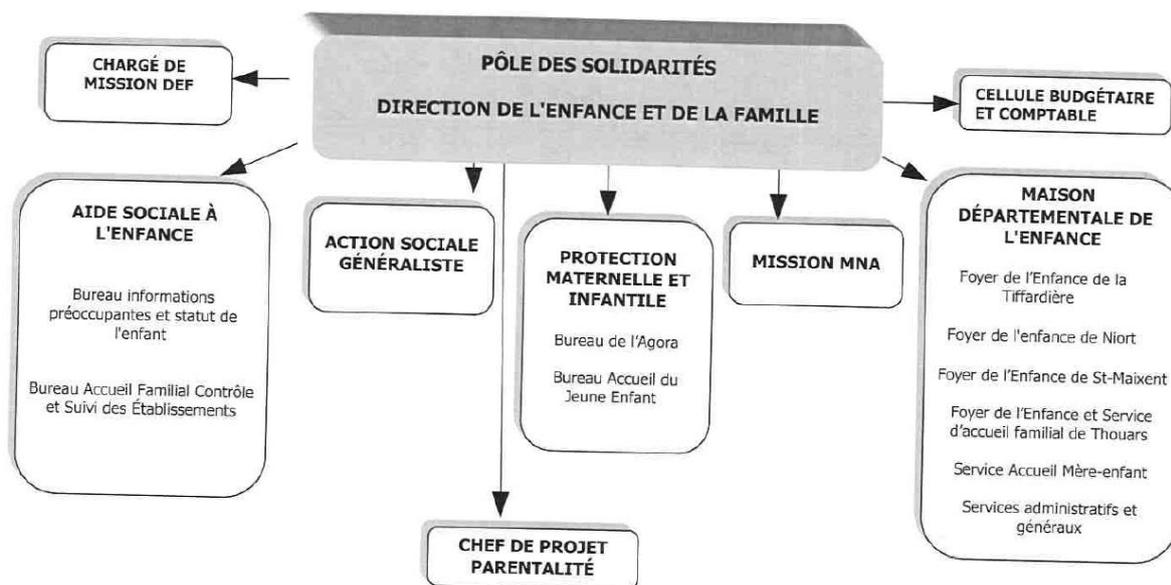
Le BDA suit les capacités d'accueil des différents placements (assistants familiaux, établissements, lieux de vie) à la disposition du département. L'activité du BDA est principalement consacrée à la gestion des assistants familiaux : recrutement, agrément, licenciement, gestion de la rémunération. Le bureau n'assure pas l'habilitation (autorisation) ni la tarification des lieux d'accueils collectifs, comme les maisons d'enfance ou les lieux de vie et d'accueil. Ces missions sont mises en œuvre par le bureau de la tarification de la direction de l'autonomie.

Le contrôle externe des établissements et des assistants familiaux est réalisé par le chargé de mission rattaché à la direction.

1.2.1.2 La maison départementale de l'enfance (MDE)

L'accueil d'urgence est la mission principale de la maison départementale de l'enfance. Le budget de cette structure qui ne jouit pas de la personnalité morale est un budget annexe du département. Son directeur intérimaire affirme disposer d'une autonomie puisqu'il relève, en tant que directeur d'établissement social et médico-social, du centre national de gestion (CNG) et de la fonction publique hospitalière.

Organigramme n° 3 : Organigramme de la direction de l'enfance et de la famille



Source : département des Deux-Sèvres

Nota : le foyer de Niort a été fermé en 2017

1.2.1.3 Les implantations territoriales

Sept antennes médico-sociales territoriales sont rattachées aux trois grandes directions du pôle des solidarités (autonomie, enfance-famille, insertion-habitat), pour les missions qui les concernent.

S'agissant de la protection de l'enfance, les antennes sont sollicitées pour gérer et évaluer les informations préoccupantes et assurer le suivi des mesures de prévention et de protection. Ce maillage territorial est complété par dix relais médico-sociaux et des points d'accueil. Chaque relais est associé à une antenne médico-sociale.

Les antennes sont organisées de manière identique :

- sous l'autorité du responsable de l'antenne médico-sociale (AMS), plusieurs bureaux mettent en œuvre les différentes politiques du champ social ; s'agissant de l'enfance et la famille, chaque AMS est dotée de trois bureaux en charge de l'aide sociale à l'enfance, de l'action sociale généraliste et la PMI. Les chefs de bureau sont rattachés aux chefs de service centraux ;
- dans chaque bureau, un responsable est secondé par un coordinateur technique territorial. Ce dernier peut apporter des conseils aux éducateurs et suit plus particulièrement les enfants placés en maisons d'enfance à caractère social et en lieu de vie et d'accueil ;
- chaque bureau ASE de l'AMS dispose également d'au moins un psychologue ;
- au sein de ces unités, les travailleurs sociaux mettent en œuvre les mesures de protection qu'elles soient préventives (mises en place et réalisation des aides éducatives à domicile) ou judiciaires (placement).

Chaque éducateur suit la situation d'environ 30 enfants, même si ce nombre varie en fonction des antennes, comme le montre le tableau infra. Le projet d'organisation acté par le

département en 2016 prévoyait le décloisonnement entre les missions de prévention et de protection : les éducateurs devant alors aussi bien suivre des mesures préventives que des mesures ordonnées par le juge des enfants. Dans les faits, ce décloisonnement n'a été que partiellement atteint et mis en place dans trois des sept antennes, en fonction des situations traitées et des agents.

Tableau n° 5 : Nombre de dossiers suivis dans les antennes médico-sociales

	Éducateur suivant des mesures de prévention	Éducateur suivant des mesures de protection
<i>NIORT-STE PEZENNE</i>	32 situations	29 situations
<i>NIORT-CLOU-BOUCHET</i>	25 à 42 par éducateur (avec décloisonnement prévention/protection)	
<i>MELLE</i>	28 situations par éducateur (avec décloisonnement prévention/protection)	
<i>ST MAIXENT</i>	28 situations par éducateur (avec décloisonnement prévention/protection)	
<i>PARTHENAY</i>	25 situations	25 situations
<i>THOUARS</i>	29 situations	25 situations
<i>BRESSUIRE</i>	29 situations	34 situations

Source : département des Deux-Sèvres

La réorganisation des services a permis d'atteindre une partie des objectifs fixés dans le schéma départemental de l'enfance :

- la recherche de lieux d'accueil est centralisée au niveau du bureau des dispositifs d'accueil, ce qui était un préalable à la réalisation d'un projet pour l'enfant ;
- la cellule de recueil des informations préoccupantes au sein du BIPSE est mieux identifiée en interne et par les partenaires extérieurs ;
- les habilitations et la tarification des accueils collectifs sont réalisées par le service des établissements rattaché à la direction de l'autonomie.

Pour autant, la direction ne dispose pas d'un réel outil de suivi des actions éducatives, ni des mesures AEMO/I dont la gestion est entièrement déléguée à l'association deux-sévrienne de protection de la jeunesse.

La politique de protection de l'enfance est mise en œuvre par les services centraux, la maison départementale de l'enfance (MDE) et les antennes médico-sociales. Les services centraux assurent la supervision et le pilotage de l'ASE (réalisation des guides et outils de l'ASE, relations avec les structures, tarification, contrôle) et d'autres missions plus spécifiques comme la gestion des informations préoccupantes ou des adoptions. La MDE assure notamment une mission d'accueil d'urgence et d'évaluation des situations des enfants accueillis à l'ASE. Les antennes médico-sociales sont chargées de l'accompagnement éducatif et social des enfants confiés au département ou suivis dans le cadre d'une mesure administrative ou judiciaire. Certains objectifs fixés par le schéma départemental tenant à la centralisation de la recherche des lieux d'accueil et de la gestion des informations préoccupantes ont été partiellement atteints. En effet, les services centraux ne disposent pas encore de tableaux de bord pour gérer les capacités d'accueils et places disponibles dans les structures d'accueil du département. Par ailleurs, la direction ne dispose pas d'un réel outil de suivi des actions éducatives.

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

Selon le recensement établi par le département en fin d'année 2018, les effectifs dédiés à la protection de l'enfance sont de 454,7 ETP, répartis de la manière suivante :

- 9 emplois affectés au pilotage de la direction ;
- 98 dans les services de l'aide sociale à l'enfance ;
- 107,2 dans les services de la maison départementale de l'enfance (CDEF) ;
- 6 ETP affectés à la mission MNA ;
- 231 assistants familiaux.

En fin d'année 2017, les services départementaux en charge de la protection de l'enfance comprenaient 205,2 ETP (hors assistants familiaux), à comparer à l'ensemble des équivalents temps plein du département (1 414 ETP⁵), soit 14,5 % des effectifs. La rémunération des assistants familiaux, calculée en coût complet (remboursements de charges compris) s'établissait à près de 15 M€ en 2018.

Tableau n° 6 : Évolution de la rémunération des assistants familiaux

En K€

	2015	2016	2017	2018
<i>Rémunération assistants familiaux</i>	13 770	13 692	13 728	14 889

Source : département des Deux-Sèvres

⁵ Effectifs pourvus sur emplois budgétaires en ETPT, compte administratif 2017

L'évolution des effectifs dédiés à l'aide sociale à l'enfance est notable : d'une part, les effectifs ont augmenté significativement (+ 21 ETP entre 2015 et 2018⁶), d'autre part, cette hausse intervient dans un contexte de maîtrise générale des effectifs départementaux (- 99 ETP entre 2015 et 2018).

En dépit de l'exigence posée par l'article L. 221-2 du CASF, le service de l'aide sociale à l'enfance du département ne dispose pas d'un médecin référent⁷. La chambre régionale des comptes prend acte de l'intention de l'ordonnateur de créer cet emploi.

En fin d'année 2017, les services départementaux en charge de la protection de l'enfance comprenaient 205,2 agents (hors assistants familiaux) en équivalent temps plein, à comparer à l'ensemble des équivalents temps plein du département (1 414 ETP), soit 14,5 % de l'ensemble des ETP. Les effectifs ont progressé de 21 ETP entre 2015 et 2018 dans un contexte de maîtrise de la masse salariale départementale (- 99 ETP). En dépit de l'exigence posée par l'article L. 221-2 du CASF, le service de l'aide sociale à l'enfance du département ne dispose pas d'un médecin référent.

Recommandation n°3 : procéder au recrutement d'un médecin référent « protection de l'enfance » conformément au code de l'action sociale et des familles.

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

Il n'existe pas de plan de formation spécifique à la protection de l'enfance⁸. Les actions collectives de formation participant à la professionnalisation des travailleurs sociaux sur le champ de la protection de l'enfance sont inscrites dans le plan global de la collectivité. Le recensement des besoins de formation se fait chaque année à l'occasion des entretiens professionnels et d'une rencontre avec la direction des ressources humaines et la direction de l'enfance pour déterminer les formations à mettre en place.

Cependant, le département a transmis à l'équipe de contrôle une liste des formations dispensées aux personnels des services de l'aide sociale à l'enfance entre 2014 et 2018. Des interventions collectives et des programmes individuels sont proposés aux agents dans les domaines cités par l'article D. 542-1 du code de l'éducation.

Au cours de l'instruction du rapport d'observations provisoires, il n'a pas été possible de déterminer si la formation initiale pour les cadres agissant par délégation du président du conseil départemental (article D. 226-1-1 CASF) était effectivement dispensée.

La chambre régionale des comptes s'interroge sur l'absence de suivi de ces formations obligatoires alors même que les personnes agissant par délégation du président du conseil départemental ont vocation à prendre des décisions importantes pour les enfants protégés et leurs familles. Les services du département sont donc invités à mettre en œuvre ce suivi dans les meilleurs délais.

⁶ Les éléments pour 2014 n'ont pas été communiqués.

⁷ 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 code de l'action sociale et des familles.

⁸ Réponse à la question n°14 du premier questionnaire.

1.2.2.2 Les systèmes d'information

Les services sociaux de la collectivité utilisent le progiciel IODAS. Cet outil est interfacé avec les autres systèmes d'informations du département : GRAND ANGLE pour la gestion financière et CIRIL pour la gestion des ressources humaines.

Le progiciel n'est cependant pas utilisé pour le suivi éducatif et social des enfants pris en charge. Seuls certains éléments d'état civil et les informations utiles à la tarification de prestations d'accompagnement ou d'hébergement y sont renseignés.

Les dossiers des enfants sont encore gérés sous format papier ce qui constitue une limite pour le suivi et la continuité des informations sociales, comme ce fut le cas pour la gestion de l'accueil des mineurs non accompagnés.

Pourtant, le département avait prévu plusieurs projets qui n'ont pas été mis en œuvre :

- la gestion des assistants familiaux devait faire l'objet du déploiement d'un portail spécifique mais ce projet a été abandonné ;
- le déploiement de IODAS WEB, destiné à améliorer le suivi des enfants confiés, n'est pas opérationnel. Il a été, selon l'ordonnateur, validé en octobre 2019.
- l'automatisation des courriers type dépend du déploiement de IODAS WEB.

Aussi, il serait utile que le département des Deux-Sèvres s'engage résolument dans la dématérialisation des dossiers et des procédures de la protection de l'enfance (gestion des informations préoccupantes, suivi des dispositifs d'accueil, etc.).

Les nombreux traitements manuels de l'information sont chronophages, ralentissent les processus et sont susceptibles de générer des erreurs alors qu'il existe des solutions informatiques adaptées, comme des banques de données interfaçables pour conserver l'ensemble des éléments de chaque situation accessible aux agents ou services concernés. Cette numérisation permettrait également de fiabiliser les tableaux de bord nécessaires au pilotage de l'ASE.

Cette orientation implique cependant la mise en place préalable d'une gestion des droits d'accès rigoureuse et contrôlée.

Recommandation n°4 : mettre en œuvre la numérisation des dossiers et des procédures de l'aide sociale à l'enfance.

1.3 Le dispositif de contrôle interne de l'aide sociale à l'enfance

Les services du département ont formalisé plusieurs procédures de la protection de l'enfance via des référentiels, des règlements et des procédures internes. Un guide des procédures de l'aide sociale à l'enfance documente les missions dévolues aux services. Ces procédures rappellent le cadre législatif, présentent les documents utiles (contrats, formulaires...) et disposent d'une réelle composante didactique.

Le guide des procédures est complété par des procédures sur des points spécifiques et des sujets divers, comme la gestion des agressions physiques ou verbales ou les comportements à adopter en cas de problèmes sanitaires.

Pour diffuser largement ces documents, les services de l'aide sociale à l'enfance s'appuient sur les communications interne et externe du département : articles dans le journal interne du département, espaces partagés sur le site intranet, plaquette et affiches dans les antennes médico-sociales.

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.

Au 31 décembre 2018, le nombre de mesures judiciaires de protection de l'enfance représentait 65 % de l'ensemble des mesures mises en œuvre dans le département. La protection de l'enfance, dans le département des Deux-Sèvres comme au niveau national, demeure donc largement judiciairisée malgré l'objectif fixé par le législateur dès 2007 par 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 les départements nouent 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 de Niort. Ce partenariat prévoirait notamment :

- une rencontre trimestrielle entre les juges des enfants et les cadres de l'aide sociale à l'enfance travaillant au siège du département ou dans les antennes médico-sociales ; l'objet de cette rencontre est « *de faire le point sur l'actualité des services et d'identifier les projets et les axes d'amélioration* » ;
- une rencontre trimestrielle entre le procureur de la République et/ou le substitut du procureur en charge des mineurs et les cadres de la cellule de recueil des informations préoccupantes (CRIP) ayant pour objet de « *faire le point sur l'actualité des services et d'identifier les projets et les axes d'amélioration ainsi que le retour sur des situations partagées* ».
- une rencontre trimestrielle avec la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) qui réunit le chef de service de l'ASE, le juge des enfants et les acteurs de l'aide éducative en milieu ouvert (AEMO).

Alors que les services judiciaires interviennent très directement dans la protection de l'enfance, en lien avec le département, l'absence d'observatoire départemental de la protection

de l'enfance (ODPE) dans les Deux-Sèvres ne permet pas de recueillir, d'examiner et d'analyser les données relatives à l'enfance dans un cadre stable et régulier.

Par ailleurs, au cours d'un entretien avec le magistrat de la chambre régionale des comptes en charge de l'instruction, les magistrats du tribunal judiciaire de Niort ont émis des réserves sur les points suivants :

- les magistrats ne sont pas informés des suites données aux décisions judiciaires (placements, AEMO) ni à leurs modalités d'exécution (droits de visite des familles) ;
- une absence d'information sur les projets pour l'enfant, même embryonnaires, qui ne sont pas transmis aux magistrats ;
- les enfants protégés ne disposent pas d'un référent unique lorsqu'ils changent de lieu d'accueil ;
- l'appréciation et la gestion de la nature du placement varient selon les antennes médico-sociales ; les magistrats constatent une discontinuité dans les parcours des mineurs ;
- la collaboration entre le département et l'autorité judiciaire est difficile dans un contexte de rotation importante des personnels de l'ASE au siège du département.

Force est de constater que les partenariats informels entre les services du département et l'autorité judiciaire ne donnent lieu à aucun suivi et compte-rendu.

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).

Le partenariat et les échanges d'informations entre les services du département et le tribunal de grande instance 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 à ces problématiques.

Le département ne partage pas cette analyse. A l'appui, l'ordonnateur mentionne que la direction enfance famille a rencontré les juges préalablement à la mise en place de la diversification pour avis et validation, qu'un écrit leur a été transmis. Pour autant, le partenariat ne devrait pas se limiter à des échanges techniques.

Le département est donc invité à proposer au tribunal judiciaire la signature d'une convention qui permettrait d'asseoir et d'enrichir les rencontres et échanges d'informations entre les deux autorités responsables de la protection de l'enfance dans les territoires.

La 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 des Deux-Sèvres et le tribunal judiciaire de Niort n'ont pas conclu de partenariat formalisé pour échanger des informations sur les mesures prises, 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. Le département est donc invité à se rapprocher du tribunal judiciaire afin d'élaborer une telle convention.

Recommandation n°5 : 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 dans le secteur de la santé, le secteur médico-social et les milieux associatifs prévoyant parfois l'attribution de subventions à différents partenaires.

Il existe 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 compte-rendu 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.

2.2.1 Les partenariats noués dans le secteur médical

Le département a signé avec le centre hospitalier de Niort (CHN) et le centre hospitalier Nord Deux-Sèvres (CHNDS) des conventions couvrant plusieurs aspects de la prise en charge des mineurs et des jeunes majeurs :

- les mineurs victimes de maltraitance : trois conventions ont été signées avec l'unité médico-judiciaire (UMJ) de l'hôpital de Niort et prévoient une participation de cette unité, en lien avec les services de l'ASE et l'autorité judiciaire, à l'évaluation des maltraitances commises contre les mineurs ;
- la planification, l'éducation familiale, l'orthogénie et protection des femmes avec enfants mineurs ;
- la prise en charge des enfants et des adolescents souffrant de handicaps complexes (intellectuels et/ou physiques) : l'association départementale de parents et amis de personnes handicapées mentales (ADAPEI) est cosignataire de la convention dite « DAPI », passée avec le département et les deux centres hospitaliers pour accompagner

conjointement les enfants et les adolescents atteints d'un handicap complexe ou en « *cumul de problématiques sociales, psychologiques et d'insertion* » ;

- le maillage territorial conventionnel : quatre contrats locaux de santé ont été conclus avec l'agence régionale de santé (ARS) et les centres hospitaliers afin de renforcer les partenariats de santé dans les territoires ;
- la prise en charge en matière de pédopsychiatrie : le CH de Niort dispose de neuf lits mais le département n'a pas pu dénombrer le nombre d'enfants de l'ASE pris en charge par ce service au cours des deux dernières années ; en janvier 2019, les services de pédopsychiatrie du centre hospitalier suivaient « *65 des 800 jeunes confiés à l'ASE dont 30 cas complexes* » ;
- deux conventions ont été conclues en 2018 avec le CHN et le CHNDS ayant pour objet « *l'anticipation des ruptures de parcours* » : au cours de l'instruction du rapport de la chambre régionale des comptes, les services du département ont précisé qu'une réunion de suivi des conventions était prévue en juin 2019 avec la participation d'un des médecins appartenant au service de pédopsychiatrie pour examiner « *les situations communes et les situations accompagnées en ambulatoire sur les trois centres médico-psychologiques* » (Niort, Parthenay et Melle) ».

Malgré ces conventions, les services du département estiment que les capacités d'accueil des services de pédopsychiatrie sont nettement insuffisantes : « *Le nombre de places nous paraît cruellement insuffisant au regard des besoins d'hospitalisations en urgence que nous avons sollicité dans la dernière année pour des jeunes accueillis par nos services. Autant la convention passée avec le CHNS nous permet de travailler conjointement à des hospitalisations programmables, autant la crise qui passe par les services d'urgence n'aboutit que très peu à une prise en charge " en lit " par les services hospitaliers pour les adolescents et les enfants. Le nombre de places étant trop limité. La gestion de la crise se reportant alors sur nos dispositifs.* »

Compte-tenu des capacités d'accueil très limitées offertes dans le département en matière de pédopsychiatrie, le département est invité à passer des conventions avec des services et structures situés dans des zones limitrophes du département des Deux-Sèvres.

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 :

- la prise en charge des femmes enceintes en situation précaire ;
- le contrat enfance et jeunesse.

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'éducation nationale hormis celle sur le signalement des enfants en danger. Il s'est seulement engagé, par une convention en date de 2018, pour la « *mise en place de rencontres* ». Ainsi, la passation d'une convention avec l'éducation nationale avec pour seul objet la mise en place de rencontres

pour nouer des relations sur le repérage des situations de danger n'apparaît pas de nature à répondre pas aux problématiques de déscolarisation des enfants accueillis à l'ASE.

Le département a passé d'autres conventions pour :

- la mise en œuvre de contrôles conjoints des établissements avec la direction interdépartementale de la protection judiciaire de la jeunesse (DIPJJ) ;
- le dépistage et le suivi sanitaire des enfants à partir de trois ans ;
- le signalement des enfants en danger : une convention en date de 2017 associe tous les partenaires professionnels de l'enfance afin de veiller à l'application du guide de l'enfance en danger et déterminer la procédure à suivre en cas de signalement d'une information préoccupante conformément au schéma départemental de l'enfance et de la famille des Deux-Sèvres pour la période 2014-2020 ; pour veiller à la bonne exécution de cette convention, une réunion annuelle est prévue pour faire le bilan « *du suivi de l'application de la présente convention* » ;
- les mineurs et les jeunes adultes vulnérables.

2.2.4 Les conventions avec les associations

Une convention a été conclue avec l'association « l'Escale » afin de prévenir et anticiper les actes de maltraitance au sein des familles par la prise en charge en urgence des femmes victimes de violence. L'unité d'accueil urgence femmes (UAUF) dispose de deux appartements et d'un travailleur social mis à disposition par le département.

Un autre partenariat a été instauré avec l'association GPA-79 pour améliorer la politique de prévention et de soin par la détection des déficits de toute nature chez l'enfant de zéro à six ans en liaison avec les services de la PMI, les structures hospitalières, de pédopsychiatrie et avec les structures médico-sociales environnantes.

2.2.5 Les partenariats pour l'accompagnement pour les jeunes majeurs

Le département a conclu des conventions avec les résidences habitat-jeune du département afin d'accompagner les jeunes majeurs anciennement pris en charge par l'aide sociale à l'enfance. Ces conventions ont pour objet la mobilisation :

- des équipes de l'ASE et des lieux d'accueil pour développer l'apprentissage de l'autonomie et organiser un entretien avec le mineur dès l'âge de 16 ans ;
- des services départementaux pour présenter aux jeunes les dispositifs de droit commun en matière d'insertion ou d'habitat ;
- d'autres partenaires comme les missions locales.

2.2.6 Les situations dites « complexes »

Dans le schéma de l'enfance pour la période 2014-2020, un volet spécifique est consacré à la prise en charge des situations dites complexes.

Une commission départementale des situations complexes a été instaurée en 2012 afin d'organiser une concertation entre différents acteurs (justice, pédopsychiatrie, services et établissements sociaux et médico-sociaux) sur des situations présentant plusieurs problématiques, sociales, sanitaires, judiciaires, ou encore liées au handicap.

La commission est appelée à dégager, au cours de l'année 2019, des pistes de travail et des orientations sur les thématiques suivantes :

- le morcellement de l'accueil des mineurs ;
- l'absence de coordination « *des services et des institutions* » ;
- la connaissance des différents services afin de cerner leurs compétences.

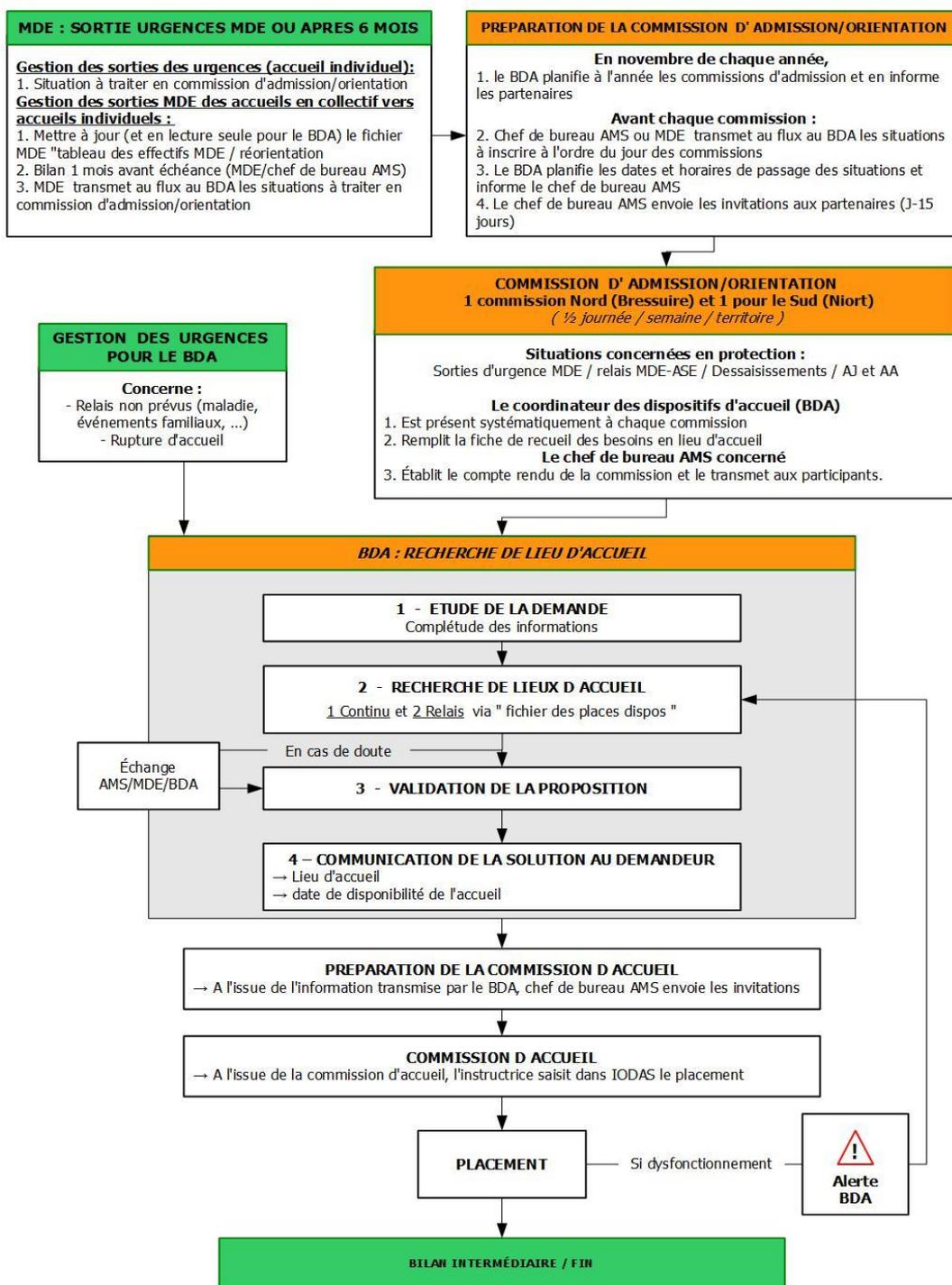
Le département a passé des conventions dans le secteur de la santé, le secteur médico-social et les milieux associatifs incluant parfois l'attribution de subventions à différents partenaires. Pourtant, un manque de suivi de ces partenariats a pu être constaté. Aussi, leur contenu apparaît parfois imprécis tant dans ses objectifs que dans les moyens qui y sont effectivement consacrés. Par exemple, la passation d'une convention avec l'éducation nationale uniquement pour la « mise en place de rencontres » paraît peu ambitieuse.

3 LA STRUCTURATION ET LE FINANCEMENT DE L'OFFRE

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

La recherche d'un lieu d'accueil adapté aux besoins de l'enfant est supervisée par le bureau des dispositifs d'accueil (BDA). Ce service, créé le 1^{er} janvier 2017 pour centraliser la recherche de lieux, suit avec précision les places disponibles auprès des assistants familiaux mais ne détient pas une vision globale des places dans tous les lieux d'accueil du département, en maison d'enfance à caractère social (MECS) ou lieux de vie et d'accueil (LVA).

Schéma n° 1 : Logigramme de la procédure « recherche de lieu d'accueil »



Source : département des Deux-Sèvres

Les commissions d'admission se réunissent de manière hebdomadaire dans les secteurs nord (AMS de Thouars, Bressuire, Parthenay) et sud (AMS de Niort, Saint-Maixent et Melle) du département. Cette instance a été instaurée pour étudier les situations des enfants en vue de

leur placement, en lien avec d'autres acteurs de la protection de l'enfance et pour élaborer un état qualitatif des besoins, déterminer le lieu d'accueil et des incompatibilités potentielles avec certaines modalités d'accueils. Le BDA travaille avec les services de la PMI, les AMS et le service d'accueil d'urgence (DUAD) de la maison départementale de l'enfance.

Les services du département n'ont pas été en capacité de fournir des chiffres d'activité pour l'année 2014 ne disposant d'aucun tableau ou indicateur de suivi pour cette période.

Les outils de pilotage actuellement utilisés par le BDA apparaissent très insuffisants, le département n'étant pas en mesure de donner, à une date précise, le nombre de places disponibles par dispositif de placement ou ressort territorial d'antennes médico-sociales.

Tableau n° 7 : Les capacités d'accueil et le nombre de mesures

		2014	2015	2016	2017	2018
ASSFAM	Capacités d'accueil	NC	681	642	693	693
	Nombre de mesures	NC	414	431	461	497
MECS	Capacités d'accueil	141	151	159	188	201
	Nombre de mesures	163	158	165	158	190
LVA	Capacités d'accueil	167	168	169	159	147
	Nombre de mesures	90	79	70	59	54
AEMO (I)	Capacités d'accueil	481	481	481	481	481
	Nombre de mesures	465	439	504	463	458

Source : chambre régionale des comptes, d'après les informations transmises par le département

Note : pour les AEMO, la capacité d'accueil est déterminée dans la convention avec l'ADSPJ

Pour les assistants familiaux, capacité théorique : nombre d'assistants X 3 places

À partir de 2015, en parallèle de la refonte du projet de service de l'aide sociale à l'enfance, une réflexion a été initiée pour diversifier et densifier l'offre d'accueil sur le territoire. Plusieurs pistes ont alors été explorées, comme le développement de l'accueil parents-enfants, la recherche d'autonomie ou de « semi-autonomie » des adolescents, des réponses aux situations les plus complexes, l'accueil séquentiel ou périodique, les relais pour les assistants familiaux.

Entre 2014 et 2018, la capacité d'accueil globale des MECS a été augmentée toutes formes d'accueil confondues : du placement à temps complet au seul accueil de jour, en passant par des modalités d'accueil plus souples comme du placement séquentiel ou du placement avec hébergement au domicile.

L'accueil de jour a été développé par la création de 20 places, le placement à domicile avec une possibilité de suivi de 18 situations supplémentaires et l'accueil progressif en milieu naturel (appartements, chambres en ville...) avec la création de 13 accueils.

Une différence de capacité d'accueil entre le nord et le sud du département peut être constatée, comme synthétisée dans le tableau *infra*.

Tableau n° 8 : Répartition sur le territoire de l'accueil diversifié au 31 décembre 2016, en nombre de places

	Nord	Sud
<i>Accueil collectif</i>	21	45
<i>Service d'accompagnement familial</i>	33	15
<i>Assistants familiaux</i>	174	247
<i>Placement à domicile</i>	22	11
<i>Accueil de jour avec hébergement</i>	7	0
<i>Accueil de jour sans hébergement</i>	20	50
<i>Accueil progressif en milieu naturel</i>	18	2
TOTAL	295	370

Source : département des Deux-Sèvres

Selon les services du département, les conditions d'accueil se sont globalement améliorées et diversifiées pour répondre à la plupart des situations. Toutefois, certains besoins spécifiques ne sont pas pleinement satisfaits, en particulier :

- l'accueil maternel dans le nord du département ;
- l'accueil de jour ;
- la prise en charge pédopsychiatrique, notamment dans le nord du département.

Le contrôle et l'évaluation de l'offre d'accueil relèvent du bureau de l'accueil, rattaché au chef du service de l'ASE. Ce service avait été créé en 2017 afin de centraliser la supervision de l'offre dans le département. Pourtant, ses outils de pilotage et tableaux de bord apparaissent très insuffisants. Le département n'est par exemple pas en mesure de donner, à une date précise, le nombre de places disponibles par dispositif de placement ou ressort territorial d'antennes médico-sociales. Malgré ce défaut de pilotage, le département est parvenu, depuis 2015, à diversifier son offre d'accueil et augmenter les places disponibles en MECS.

Recommandation n°6 : instaurer un outil de pilotage dans les meilleurs délais afin de connaître et de suivre précisément l'activité de l'aide sociale à l'enfance (nombre de mesures, nombre de places disponibles dans les structures d'accueil, nombre d'enfants accueillis, etc.).

3.2 Les mesures d'accueil

Le nombre de mesures de protection de l'enfance dans le département des Deux-Sèvres a augmenté de 17 % entre 2014 et 2018 en prenant en compte les mineurs non accompagnés (+ 11 % hors MNA). Mais ce chiffre comprend toutes les mesures de protection et pas uniquement les mesures d'accueil ou de placement qui ont progressé de plus de 26 % sur la période (+ 13 % hors MNA).

Tableau n° 9 : Nombre de mesures éducatives et d'accueil par nature au 31 décembre

	2014	2015	2016	2017	2018
<i>Mesures administratives</i>	543	737	739	776	741
<i>AED</i>	543	529	559	549	587
<i>CJM</i>	NC	119	98	134	52
<i>Placement mère enfant (L.225-5. CASF)</i>	NC	0	1	2	4
<i>Placement administratif</i>	?	89	81	91	98
<i>Mesures judiciaires</i>	1265	1245	1374	1373	1370
<i>AEMO</i>	419	407	414	376	356
<i>AEMOI</i>	46	32	90	87	102
<i>TOTAL AEMO et AEMOI</i>	465	439	504	463	458
<i>TDC</i>	34	49	51	47	43
<i>Placement judiciaire hors MNA</i>	731	701	673	712	725
<i>Placement judiciaire MNA</i>	35	56	146	151	144
<i>TOTAL Mesures</i>	1808	1982	2113	2149	2111

Source : département des Deux-Sèvres

3.2.1 L'évolution de l'accueil en famille et de l'accueil en établissement

La part des mineurs accueillis dans des familles par rapport au placement en établissements a peu évolué entre 2015 et 2018, en demeurant comprise entre 49 et 51 %. Le département employait 231 assistants familiaux en 2018 qui accueillaient 497 mineurs soit une moyenne de 2,15 mineurs par famille.

Il y avait 817 enfants (hors MNA) au 31 décembre 2018 à bénéficier d'une prise en charge simultanée au sein d'une structure médico-sociale dont 130 dans une situation de handicap.

Malgré l'accueil d'un nombre important de nourrissons depuis le début de l'année 2019 (environ 40), le département ne possède pas de pouponnière à caractère social proposant un service de garde jour et nuit d'enfants de moins de trois ans qui ne peuvent ni rester au sein de leur famille ni bénéficier d'un placement familial surveillé.

3.2.2 La gestion du foyer départemental de l'enfance

La maison départementale de l'enfance (MDE) des Deux-Sèvres est un établissement à caractère social rattaché au service départemental de l'aide sociale à l'enfance et dont le personnel relève de la fonction publique hospitalière.

La MDE est actuellement composée de 8 services dont les capacités totales d'accueil ont été portées de 124 places à 145 depuis l'exercice 2017. Son budget de fonctionnement s'établissait à plus de 5,3 M€ en 2018, en hausse de près de 14 % depuis 2014.

Tableau n° 10 : Évolution du budget de fonctionnement de la maison départementale de l'enfance

En €

	2014	2015	2016	2017	2018	Évolution
Total des charges de fonctionnement	4 658 624	4 884 956	4 865 045	5 033 678	5 303 623	+13,8 %

Source : comptes de gestion du département

Les prix de journée sont les suivants :

- Accueil en internat : 243 € ;
- Accueil familial : 115 € ;
- Accueil service mère/enfant : 327 €.

La MDE employait 110 agents en décembre 2018 (107,2 ETP), un nombre d'agent équivalent à celui du service de l'aide sociale à l'enfance (113,2 ETP).

La MDE, chargée de l'accueil d'urgence et d'une mission de primo-accueil permettant d'évaluer la situation de l'enfant et le parcours le plus adapté, et les autres services de la protection de l'enfance entretiennent une relation ambiguë. La MDE qui dépend pourtant du département estime jouir d'une certaine autonomie dans la mesure où ses personnels sont rattachés à la fonction publique hospitalière.

Les critiques formulées à l'égard de l'ASE dans le bilan d'activité pour l'exercice 2018 permettent de s'interroger sur la qualité des modalités de travail entre le département et la structure :

« Cette situation associée à des prises de relais tardives par l'ASE explique l'augmentation de la durée moyenne des suivis sur notre service. »

« Le nombre d'assistants familiaux recrutés par l'ASE 79 (230 environ actuellement) reste très insuffisant au regard des besoins. »

« Le respect de la procédure voudrait que chaque prise de référence d'une situation par notre service débute par une commission d'accueil organisée par le bureau ASE concerné, Or, il faut solliciter parfois plusieurs fois les bureaux avant que la commission soit programmée. »

La MDE a connu de grandes difficultés d'organisation lors de l'afflux des mineurs non accompagnés (MNA) dont elle avait été chargée d'assumer l'accueil et la prise en charge entre 2016 et 2018.

Un courrier de l'inspection du travail du 7 novembre 2017 énumérait les difficultés du service « mineurs non accompagnés » : « travail à domicile, retours en dehors des jours et horaires habituellement travaillés, stress et fatigue ; public difficile et exigeant ; locaux

inadaptés... ». Un mouvement social a un temps paralysé l'action de la maison départementale avant qu'une nouvelle organisation ne soit mise en place.

Le précédent projet d'établissement couvrait la période de 2013 à 2018. La MDE ne disposait pas, au moment du dépôt du rapport d'instruction de la chambre régionale des comptes, de projet d'établissement. Un avant-projet d'établissement prévoyait notamment le déploiement d'un accueil de jour qui n'a finalement pas vu le jour du fait de l'augmentation des MNA pris en charge.

La maison départementale de l'enfance ne dispose pas non plus d'un protocole d'accord sur le temps de travail, de plan de prévention des risques psychosociaux ou de plan de formation du personnel.

La chambre régionale des comptes prend acte du projet de l'ordonnateur de mettre en place ces documents avec l'arrivée du prochain chef d'établissement.

Les difficultés rencontrées par la structure se matérialisent aussi dans le bilan social 2018 : des heures supplémentaires ont été rémunérées pour un volume total de 481 heures en 2016 à 1 922 heures en 2018 et le nombre de jours stockés sur des comptes épargne-temps est passé de 1 255 en 2016 à 1 461 en 2018. Le taux de rotation du personnel est de 7,3 % en 2018, ce qui, cumulé avec 2017, aboutit à un renouvellement de l'effectif de plus de 15 % en deux ans.

En ce qui concerne le pilotage financier, les tableaux de bords de suivi budgétaire sont très complets mais ne constituent pas, en l'état, des outils d'aide à la décision.

La maison départementale de l'enfance est chargée d'une mission d'accueil d'urgence et de primo-accueil des enfants confiés à l'ASE afin d'évaluer la modalité de prise en charge qui leur correspond le mieux. Les relations entre cette structure rattachée au département et les services de l'ASE apparaissent conflictuelles : la MDE reproche au département une absence de places disponibles ce qui entraînerait une prolongation de la durée de prise en charge au sein des structures qui lui sont rattachées. Aussi, la structure considère qu'elle est de moins en moins en capacité d'assurer sa mission d'accueil d'urgence au sein du département. La mise en œuvre d'autres missions que l'accueil d'urgence, notamment la prise en charge des mineurs non accompagnés, a pu participer à la désorganisation de la structure qui ne dispose pas de projet d'établissement, de plan de prévention des risques psychosociaux ou encore de protocole d'accord sur le temps de travail. La direction de la MDE a été assurée pendant plus d'une année par un directeur intérimaire occupant par ailleurs des fonctions de direction dans un autre établissement médico-social. Il est donc urgent et nécessaire que le département accompagne la MDE dans un projet d'établissement confortant la structure dans sa mission initiale et prioritaire.

Recommandation n°7 : doter la maison départementale de l'enfance d'un projet d'établissement, d'un plan de prévention des risques psychosociaux et d'un protocole d'accord sur le temps de travail.

3.2.3 Les autres établissements

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 ans relevant des articles L. 221-1, L. 222-3 et L. 222-5.

Quatre MECS ont été autorisées par le président du conseil départemental sur le territoire des Deux-Sèvres :

- l'association « PERE LE BIDEAU » (APLB – 48 places) comprenant deux structures : la maison Saint-Jérôme et la maison des enfants de Celles-sur-Belle ;
- le comité français de secours aux enfants (CFSE - 63 places) ;
- la « SALAMANDRE » est habilitée pour 30 places et possède des appartements pour les accueils parent-enfant ;
- l'association « REBONDS » dispose de 74 places dont 20 réservées à un accueil de jour (SAJE).

Tableau n° 11 : Évolution des places dans les maisons d'enfance à caractère social (au 31 décembre)

MECS	Structure	2014	2015	2016	2017	2018
Rebonds	Puy Genet	15	15	11	11	11
Rebonds	La Riberderie		10	10	10	10
Rebonds	SAF	18	18	18	17	17
Rebonds	PEAD-REF	10	10	10	10	10
Rebonds	SAJE			20	20	20
LA SALAMANDRE	MECS Brioux sur Boutonne				25	25
LA SALAMANDRE	PEAD-REF				5	5
CFSE	MAE Parthenay	17	17	Ferme		
CFSE	SA-PAD Parthenay			12	12	12
CFSE	Foyer de Barroux	13	13	10	10	10
CFSE	SAF	16	16	16	16	16
CFSE	DEFIS	17	17	17	17	17
APLB	Maison des enfants Celles-Belle	10	10	10	10	9
APLB	PFS-SAF (Accueil Familial)	15	15	15	15	15
APLB	Foyer Saint Jérôme	10	10	10	10	9
APLB	PEAD-St Jérôme-Celles/Belle	0	0	0	0	15
TOTAL		141	151	159	188	201

Source : département des Deux-Sèvres

La capacité d'accueil théorique des MECS s'établissait à 201 places en 2018. Or, comme le montre le tableau *infra*, le taux d'occupation des structures apparaît très élevé sauf pour les structures qui proposent un accueil de jour.

Tableau n° 12 : Taux d'occupation des maisons d'enfance à caractère social et de leurs structures

MECS	2014	2015	2016	2017	2018	11/04/19
<i>REBONDS</i>						
<i>Puy Genet</i>	98,12%	83,45%	96,76%	100,40%	91,18%	91,18%
<i>La Riberderie</i>		30,90%	65,44%	65,61%	81,09%	81,09%
<i>SAF</i>	99,67%	100,00%	110,16%	105,69%	91,18%	91,18%
<i>PEAD-REF</i>	83,25%	106,67%	80,52%	86,63%	91,21%	91,21%
<i>SAJE</i>			69,90%	80,05%	96,79%	96,79%
<i>LA SALAMANDRE</i>						
<i>MECS Brioux-sur-Boutonne</i>	100%	100,00%	100,00%	83,33%	83,33%	83,33%
<i>CFSE</i>						
<i>MAE Parthenay</i>	80%	87,03%				
<i>SA-PAD Parthenay</i>			92,20%	92,20%	96,00%	96,00%
<i>Foyer de Barroux</i>	98%	97,48%	118,10%	118,10%	98,74%	98,74%
<i>SAF</i>			109,97%	109,97%	95,99%	95,99%
<i>APMN-HD</i>			80,53%	80,53%	96,00%	96,00%
<i>APLB</i>						
<i>Maison des enfants Celles-Belle</i>	93,72%	89,94%	90,97%	95,49%	91,40%	91,41%
<i>PFS-SAF (Accueil Familial)</i>	93,72%	89,94%	90,97%	95,49%	91,40%	91,40%
<i>Foyer Saint Jérôme</i>	93,72%	89,94%	90,97%	95,49%	91,40%	91,40%

Source : département des Deux-Sèvres

Au sein des services du département, la mise en œuvre des procédures d'autorisation et de tarification des MECS est cloisonnée. Selon l'ordonnateur, l'autorisation est proposée par la direction enfance famille selon une procédure qui n'a pas été formalisée.

Tableau n° 13 : Les dates d'agrément des MECS et de leurs structures

<i>MECS</i>	<i>Date d'agrément</i>
<i>REBONDS</i>	
<i>Puy Genet</i>	20/02/06
<i>La Riberderie</i>	07/11/14
<i>SAF</i>	31/10/07
<i>PEAD-REF</i>	31/10/07
<i>SAJE-REBONDS</i>	06/10/16
<i>LA SALAMANDRE</i>	
<i>MECS Brioux-sur-Boutonne</i>	10/04/95
<i>PEAD-REF</i>	09/11/16
<i>CFSE</i>	
<i>MAE Parthenay</i>	23/12/04
<i>Foyer de Barroux</i>	22/02/95
<i>SAF</i>	23/12/04
<i>DEFIS</i>	23/12/04
<i>APMN-HD</i>	15/06/16
<i>APLB</i>	
<i>Maison des enfants Celles-Belle</i>	22/12/1987-24/12/1996-29/11/2012
<i>PFS-SAF (Accueil Familial)</i>	24/12/1996 -29/11/2012
<i>Foyer Saint Jérôme</i>	18/12/1992-29/11/2012
<i>PEAD-St Jérôme-Celles/Belle</i>	01/05/18

Source : *département des Deux-Sèvres*

La tarification est quant à elle réalisée par le service des établissements rattaché à la direction de l'autonomie, une autre direction du pôle des solidarités. Les besoins en termes de tarifications concernent quelques établissements, ce qui explique la mutualisation de cette fonction. Le département ne pratique pas la contractualisation pluriannuelle et n'a pas signé de convention pluriannuelle d'objectifs et de moyens (CPOM).

En l'absence de cadres formels, les arrêtés de tarification les plus récents présentent des différences marquées pour des prestations apparemment identiques. Le prix à la journée d'un hébergement à la salamandre à Brioux-sur-Boutonne est fixé à 122,09 € alors que le tarif journalier de la maison des Deux-Sèvres s'établit à 160,28 €, soit un écart de plus de 30 %. Le service tarification étudie l'évolution des différents postes de charge d'une année sur l'autre à partir des comptes administratifs des structures mais ne dispose pas d'un référentiel des coûts moyens permettant d'interroger le montant des dépenses rapporté au nombre de places et aux principales caractéristiques de la structure.

Tableau n° 14 : Prix de journée de plusieurs structures d'accueil du département en 2018-2019

	TARIF
<i>SALAMANDRE BRIOUX BOUTONNE</i>	122,09 €
<i>CFSE 79 – INTERNAT MAE DE BARROUX</i>	204,35 €
<i>CFSE 79 – APMN</i>	103,07 €
CFSE 79 - PEAD	103,02 €
CFSE 79 - SAF	151,15 €
MAISON DE L'ENFANCE DU PUY GENEST - CERIZAY - REF EXTERNAT	134,34 €
MAISON DE L'ENFANCE DU PUY GENEST - CERIZAY - SAF SEMI INTERNAT	44,58 €
MAISON DE L'ENFANCE DU PUY GENEST - CERIZAY - MECS INTERNAT	53,86 €
MAISON DE L'ENFANCE DU PUY GENEST - CERIZAY - SAJE EXTERNAT	95,47 €
PERE LE BIDEAU - MAISON D'ENFANTS DE CELLES SUR BELLE	160,28 €
<i>Association DEFIS UFSE</i>	187,88 €
<i>REBONDS -LA RIBERDERIE - externat</i>	179,60 €
<i>REBONDS -LA RIBERDERIE - internat</i>	302,59 €
<i>MEITIS</i>	375,00 €
<i>FONDATION AUTEUIL</i>	193,58 €
<i>MOYENNE</i>	160,72 €

Source : département des Deux-Sèvres (arrêtés de tarification)

Le département dispose de quatre MECS qui totalisaient 201 places d'accueil en fin d'année 2018. Malgré l'augmentation des capacités d'accueil entre 2014 et 2018 (+ 60 places), le taux d'occupation des structures proposant un hébergement est supérieur à 90 %. Au sein des services, la mise en œuvre des procédures d'autorisation et de tarification des MECS est cloisonnée. Les prix de journée présentent des différences marquées selon les établissements pour des prestations qui sont parfois sensiblement identiques. Le département ne pratique pas la contractualisation pluriannuelle, n'a pas signé de contrats d'objectifs et de moyens avec les établissements et ne possède pas de référentiel sur les coûts moyens de chaque catégorie de dépenses rapportée au nombre de places et aux caractéristiques de la structure.

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 aux MECS 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, sont soumis à autorisation et doivent respecter certaines des règles de fonctionnement applicables aux établissements sociaux et médico-sociaux.

Dix-huit LVA étaient implantés dans le département en fin d'année 2018 et disposaient d'une capacité d'accueil théorique de 147 places. Un LVA « situations complexes » a, en outre, été ouvert en 2010

Tableau n° 15 : Nombre de placements d'enfants des Deux-Sèvres dans les LVA – au 31 décembre

	2014	2015	2016	2017	2018
LVA	90	79	70	59	54

Source : département des Deux-Sèvres

Tableau n° 16 : L'évolution des capacités d'accueil dans les LVA-situation au 31 décembre sauf 2019

<i>Lieux de vie et d'accueil</i>	2014	2015	2016	2017	2018
<i>ARC EN CIEL</i>	10	10	10	10	10
<i>E.S.N.A.T</i>	10	10	10	10	10
<i>E.V.E.A</i>	6	6	6	6	6
<i>EPICEA DU VIVIER</i>	8	8	10	10	10
<i>HAPPYDAYS</i>	10	10	10	10	10
<i>LA HOUCHARDIERE</i>	10	10	10	10	10
<i>LA MAISON DE GABRIELLE</i>	7	7	7	7	7
<i>LA MAISON DE MAILLE</i>	10	10	10	10	10
<i>LA MAISON D. SAVIO</i>	5	5	5	5	5
<i>LA RES'LIANCE</i>	7	7	7	7	7
<i>LA TERRANGA</i>	6	6	6	6	6
<i>LE LOGIS DE FERRIERES</i>	6	6	6	6	6
<i>LE PETIT LOGIS</i>	10	11	10	10	10
<i>LOGIS DU BERRI</i>	10	10	10	10	10
<i>NEO</i>	10	10	10	10	10
<i>OXYGENE</i>	6	6	6	6	6
<i>PASSAGE</i>	7	7	7	7	7
<i>A.D.O.S</i>	7	7	7	7	7
<i>LA MAISON DE JOCAT</i>	6	6	6	6	Fermeture
<i>Un air de Famille</i>	10	10	10	Fermeture	fermé
<i>ADOS D'ART</i>	6	6	6	6	Fermeture
TOTAL des places	167	168	169	159	147

Source : département

Entre 2014 et 2018, 20 places ont été supprimées du fait de la fermeture de trois structures en 2017 et 2018. Le taux d'occupation des structures par des enfants placés dans le département des Deux-Sèvres ne s'établissait qu'à 37 % en 2018, un niveau faible comparé aux MECS et aux familles d'accueils. Cette situation est liée à l'accueil d'enfants en provenance d'autres départements, notamment de la région parisienne (mineurs non accompagnés).

Les procédures d'agrément sont peu nombreuses, un seul LVA n'a été agréé depuis 2015.

Pour fixer la tarification des LVA, le service des établissements rattaché à la direction de l'autonomie s'appuie sur une procédure d'encadrement des dépenses.

Des seuils ont été définis en 2016 pour chaque type de dépense. Par exemple, l'entretien des animaux et des frais de vétérinaires sont exclus du budget du lieu de vie, l'habillement est basé sur les montants délibérés pour les assistants familiaux, les locations immobilières sont proratisées en fonction du nombre de membres de la famille accueillante et du nombre d'enfants accueillis.

Cette nomenclature semble très précise mais en pratique, depuis qu'un courrier a été envoyé par le département en 2013, les lieux de vie sont exonérés de l'envoi de leurs documents budgétaires et cette procédure n'est donc pas appliquée. Les tarifs sont définis par référence au décret n° 2013-11 du 4 janvier 2013 relatif à la tarification et au financement des LVA qui fixe le prix journalier plafond à 14,5 fois le SMIC horaire sauf prestations particulières ce qui aboutit à un coût annuel supérieur à 53 K€ par place.

Tableau n° 17 : Prix de journée des lieux de vie et d'accueil

<i>LVA</i>	<i>TARIF</i>
<i>LOGIS DE BERRI</i>	145,43
<i>OXYGENE</i>	145,44
<i>LA MAISON DE GABRIELLE</i>	145,43
<i>ARC EN CIEL</i>	145,44
<i>EPICEA DU VIVIER</i>	145,44
<i>LA RES'LIANCE</i>	145,44
<i>PASSAGE</i>	145,44
<i>ENFANCE SPORT ET NATURE</i>	145,43
<i>ESPACE VIE ET ACCUEIL - LA VEZINIERE</i>	145,43
<i>LA HOUCHARDIERE</i>	145,44
<i>LA MAISON DE MAILLE</i>	145,44
<i>HAPPYDAYS</i>	155,46
<i>LE PETIT LOGIS</i>	145,44
<i>LA TERRANGA</i>	145,44
<i>LA BERGERONNETTE</i>	150,45
<i>ASSOCIATION ZEPHIR -Lutin bleu</i>	145,44
<i>LVA LA CHACUNIERE - CFSE 86</i>	185,55
<i>CLUB MARPEN</i>	140,22
<i>ESPOIR ANSOIS</i>	185
<i>MOYENNE</i>	150,15

Source : département des Deux-Sèvres

Les tarifs des lieux de vie apparaissent donc élevés, la principale raison avancée par le département résultant de la rareté de l'offre d'accueil.

Il apparaît cependant que les contrôles diligentés par le département fournissent d'autres explications à ces coûts élevés, spécifiques à certaines structures.

L'utilisation des provisions est parfois extensive, comme dans le cas de la maison DOMINIQUE SAVIO. Pendant plusieurs années, une provision pour « réserve de trésorerie » a été comptabilisée en tant que provision réglementée alors que le règlement comptable n° 2018-06 du 5 décembre 2018 applicable aux associations n'y fait pas référence. Cette provision est reprise chaque année à hauteur de sa dotation l'année précédente et fonctionne donc comme une avance de trésorerie dont le montant, en 2016, atteignait 33 964,80 €, à comparer aux produits de tarification du département (83 705,37 €).

Le département prend en charge les immobilisations affectées par l'exploitant à son activité par le mécanisme des amortissements. Cette prise en charge est justifiée dans son principe, mais à condition que les périmètres de l'exploitation et du domaine privatif de l'exploitant soient délimités et non sécants. Le rapport d'audit sur un lieu de vie agréé pour sept places, réalisé par le chargé de mission rattaché à la directrice de l'enfance et de la famille montre que la ligne de démarcation entre des dépenses affectées à la mission du lieu de vie et des dépenses privées peut être difficile à identifier : « *Les auditeurs s'interrogent du patrimoine financé par les fonds publics tels que : remorque, tracteur tondeuse, scooter, 10 vélos, 2 frigos, 3 lave-linge, 1 sèche-linge... le département des Deux Sèvres a payé deux fois ces articles : une fois par les frais financiers et une seconde fois par les amortissements. Quel sera leur sort à la fin de l'activité (environ 10 ans) ?* ».

« *M. [...] est gérant de la SCI [...] Elle possède les immeubles et terrains qui servent au lieu de vie. M. [...] est aussi gérant de la SC [...] Son activité est répertoriée comme hébergement social pour enfants en difficultés. [...] la SCI loue à la SC, sûrement en bail commercial, pour pouvoir facturer la taxe foncière au lieu de vie. Le département des Deux-Sèvres finance donc les impôts fonciers de bâtiments qu'il ne possède pas par l'impôt du contribuable.* »

Enfin, les modalités d'amortissement choisies par les structures peuvent avoir pour effet de gonfler les charges du lieu de vie et d'accueil, supportées *in fine* par le département. Les comptes 2017 d'une autre SC, établis par un expert-comptable, présentent par exemple des durées d'amortissement des constructions de 10 à 50 ans, bien en deçà des « *durées normales d'utilisation des biens amortissables* ».

La chambre régionale des comptes prend acte du fait que, selon l'ordonnateur, les comptes d'emploi sont désormais exigés et que les conventions seront revues dans le cadre du projet de service de l'aide sociale à l'enfance.

En plus des MECS, dix-huit 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 147 places. Le taux d'occupation des structures par des enfants placés dans le département des Deux-Sèvres ne s'établissait qu'à 37 % en 2018, un niveau faible qui s'explique par l'accueil d'enfants en provenance d'autres départements, notamment de la région parisienne. La tarification de ces structures est toujours au moins égale au tarif journalier maximum fixé par voie réglementaire (14,5 SMIC horaire par jour, soit environ 53 K€ par an et par place). Leur contrôle financier doit être amélioré. Il a en effet été constaté que les LVA ne font pas parvenir leurs documents comptables au département, à la demande de ce dernier. Cette absence de reddition des comptes est d'autant plus regrettable que plusieurs contrôles réalisés épisodiquement par les services ont montré que certaines modalités de gestion, notamment financière, n'étaient pas conformes aux bonnes pratiques.

Recommandation n°8 : recueillir chaque année les comptes d'emploi des LVA et conclure des conventions triennales de prise en charge déterminant les conditions d'exercice des prestations.

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 231 assistants familiaux qui accueillaient 497 mineurs soit une moyenne de 2,15 enfants par assistant.

Tableau n° 18 : Évolution du nombre des assistants familiaux au 31 décembre

	2014	2015	2016	2017	2018
<i>Nombre d'assistants familiaux</i>	NC	227	214	231	231

Source : Département des Deux-Sèvres

L'agrément donné par le département à un assistant familial 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 ou deux places, accordée pour une durée de six mois renouvelable une fois pour un accueil continu. L'agrément

peut également à la demande de l'assistant familial, connaître des dérogations. Pour les situations d'urgence imprévisible, l'accueil ne peut excéder vingt et un jours.

Depuis 2015, le nombre d'assistants familiaux agréés dans le département est stable alors que le nombre de dossiers de candidatures déposés augmente. Toutefois, après vérification par le département des conditions d'accueil, le nombre de dossiers recevables est faible, aboutissant à une pénurie de candidats. Les recours contre les refus d'agrément sont peu nombreux (trois assistants familiaux en 2015 et en 2016 et deux en 2017).

Une fois le candidat agréé, le bureau des dispositifs d'accueil (BDA), en lien avec la direction des ressources humaines, gère les contrats, le suivi de carrière, la gestion des congés et la formation. Le BDA est également compétent pour prononcer les licenciements. Au cours de la période sous revue, le département a procédé à cinq licenciements sur le fondement de l'article L. 423-32 du CASF⁹, un licenciement pour inaptitude physique et un retrait d'agrément valant licenciement sur le fondement de l'article L. 423-8 du CASF¹⁰.

Le département autorise les dépassements d'agrément pour une durée maximale de 21 jours notamment en cas d'urgence imprévisible ou pour un accueil relais.

La formation initiale est assurée par l'institut régional du travail social de Poitiers. L'assistant nouvellement recruté est astreint à un stage de formation initiale de 60 heures par trimestre avant l'accueil du premier enfant sauf s'il a déjà été agréé par un autre département.

Dans une optique de mutualisation, un plan de formation spécifique pour les assistants familiaux des quatre départements de l'ex-région Poitou-Charentes avait été mis en place avec le CNFPT en 2013 et 2014. Ce plan n'a finalement pas fonctionné du fait de l'indisponibilité des assistants familiaux.

Les modalités de rémunération et d'indemnisation des assistants familiaux sont déterminées par la délibération du 23 avril 2018.

La rémunération varie selon le type d'accueil et peut être majorée en fonction des « *contraintes réelles dues à des soins particuliers ou à l'éducation spéciale entraînés par l'état de santé de l'enfant* ».

⁹ « *L'employeur qui n'a pas d'enfant à confier à un assistant familial pendant une durée de quatre mois consécutifs est tenu de recommencer à verser la totalité du salaire à l'issue de cette période s'il ne procède pas au licenciement de l'assistant familial fondé sur cette absence d'enfants à lui confier.* »

¹⁰ « *En cas de retrait d'agrément, l'employeur est tenu de procéder au licenciement par lettre recommandée avec demande d'avis de réception.* »

Tableau n° 19 : Modalités de rémunération et d'indemnisation des assistants familiaux du département des Deux-Sèvres

<i>Type de rémunération ou d'indemnité prévus par les textes</i>	<i>Type de rémunération ou d'indemnité prévus par le Département</i>
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 la 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 inadaptations) : taux de majoration de 15,5 fois le SMIC horaire minimum par mois et par enfant	Conforme (article L. 423-13 et D. 423-2 du CASF)
Indemnité représentative de congés payés (<u>Article L423-6 et L423-7 du CASF</u>)	Conforme (articles L. 423-6 et 423-7 du CASF)
Indemnité d'attente	Conforme : article D. 423-25 du CASF
Rémunération relative aux congés non pris	Conforme : article L. 423-33 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 fonctions par l'employeur pendant une période qui ne peut excéder quatre mois)	Conforme : article L. 423-28 du CASF
Mesure spécifique accueil mère-enfant	Sans objet

Source : Bofip.gouv.fr et délibération n°7A DU 23 avril 2018

La rémunération minimale pour l'accueil d'un enfant équivaut à 120 heures de SMIC brut (1 203,60 €) à laquelle s'ajoute l'indemnité complémentaire dite « *indemnité d'entretien* » ainsi éventuellement qu'une majoration pour sujétion exceptionnelle en accueil continu ou intermittent.

Dans le cas où le département n'a plus d'enfant à confier à l'assistant familial, celui-ci perçoit des indemnités compensatrices.

Le prix de journée moyen de l'accueil d'un enfant auprès d'un assistant familial communiqué par le département s'établit de 86,80 euros.

Le département a posé le principe selon lequel les congés annuels (35 jours et deux jours de fractionnement) doivent être pris par l'assistant familial afin de permettre à la famille d'accueil de se retrouver entre ses seuls membres pendant 5 semaines par an.

À titre exceptionnel, à la demande écrite de l'assistant familial et de son conjoint et avec l'accord de l'employeur, l'enfant pourra être maintenu dans la famille d'accueil durant les congés annuels de l'assistant familial. Dans ce cas, une indemnité compensatrice de congés payés est versée à l'assistant familial d'un montant équivalent à 15 % du salaire versé au cours des douze derniers mois.

Il apparaît cependant qu'une part importante des assistants familiaux ne consomme pas l'intégralité de leurs congés annuels. Le montant total de l'indemnité compensatrice de congés

payés versée par le département en 2017 et 2018 s'est établi à 334 022,86 € en 2017 et 308 358,23 € en 2018.

3.2.5 L'accueil auprès de tiers 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 de confiance est relativement constant depuis 2015 (49 enfants en 2015, 43 en 2018). Ce mode d'accueil demeure donc marginal et ne représente que 2 % des mesures de l'ASE.

Une note du 24 mars 2017 précise les règles de paiement des allocations versées aux tiers de confiance en tenant compte des prestations de la caisse d'allocations familiales. Les sommes perçues par le tiers n'ont pas le caractère de rémunération mais d'indemnités d'entretien (589 euros mensuels). Le coût total de ces mesures s'établissait à 292 821 € en 2018.

Parmi les actions entreprises pour diversifier les modalités d'accueil, le département des Deux-Sèvres 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'enfant par des « tiers bénévoles », généralement des amis proches ou des volontaires évalués par le département. Le projet a été adopté en commission permanente le 25 juin 2018.

3.3 Le contrôle des structures d'accueil

Un chargé de mission, rattaché hiérarchiquement à la directrice de l'enfance et de la famille, procède aux contrôles des établissements d'accueil et des assistants familiaux. Un plan de contrôle annuel rédigé par le chargé de mission est validé par le directeur général adjoint et la directrice de l'enfance et de la famille et communiqué pour information au directeur général des services. Ce plan détaille les diligences à réaliser dans l'année sur trois modes d'hébergement : les maisons d'enfance à caractère social, les lieux de vie et d'accueil et les assistants familiaux. En 2018 et en 2019, les plans de contrôle prévoyaient des interventions dans trois LVA, auprès de trois assistants familiaux et au sein d'une MECS. Le chargé de mission participe également aux contrôles budgétaires éventuellement réalisés par le service chargé de la tarification. Le poste est resté vacant plusieurs mois en 2018 et le nouveau chargé de mission a été recruté à compter du 1^{er} février 2019. En 2017, quatre contrôles ont été effectués ainsi qu'un contrôle budgétaire sur place.

Les établissements sont informés de la possibilité d'un contrôle dans les conventions qui les lient au département.

La direction enfance famille n'a, de son côté, élaboré aucun plan de contrôle spécifique sur les assistants familiaux. Des contrôles ponctuels peuvent être menés mais le service n'a réalisé aucun contrôle inopiné depuis 2014. Selon l'ordonnateur, des contrôles inopinés sont désormais effectués. La chambre régionale des comptes en prend acte.

Compte-tenu de l'importance des dépenses d'aides sociales à l'enfance (33,9 M€ en 2018 comprenant les contributions versées aux structures d'accueil et la rémunération des assistants familiaux), la fréquence des contrôles et les champs d'investigation apparaissent insuffisants pour conférer un caractère réellement opérant et efficaces aux contrôles des structures d'accueil. Une mission pourrait par exemple être conduite sur d'autres partenaires à l'instar de l'association deux-sévrienne de protection de la jeunesse qui n'a pas été contrôlée alors même qu'elle met en œuvre les décisions d'AEMO et qu'elle perçoit une contribution financière importante du département (1,7 M€ en 2017).

Un chargé de mission, rattaché hiérarchiquement à la directrice de l'enfance et de la famille, procède aux contrôles des établissements d'accueil et assistants familiaux. Le nombre de contrôles programmés apparaît cependant peu important au regard des dépenses totales assumées par le département pour ces structures d'accueil (28 M€¹¹). Il n'y a pas de plan de contrôle spécifique pour les assistants familiaux et il n'a été réalisé jusque-là aucun contrôle inopiné.

3.4 Les autres mesures éducatives

L'article L. 375-2 du code civil dispose que « *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 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*

¹¹ Somme en 2018 de la rémunération des assistants familiaux, des MECS et des LVA selon le tableau fourni par le département.

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. »

Dans le département des Deux-Sèvres, la mise en œuvre des AEMO est entièrement externalisée et confiée à l'association Deux-Sévrienne de protection de la jeunesse qui était habilitée pour réaliser 390 AEMO et 90 AEMOI (AEMO intensive) en 2018.

L'association emploie 12,35 équivalents temps-plein pour exécuter les AEMO et 9 ETP pour les AEMOI. Le nombre de prises en charge effectives en 2018 était de 351 mineurs en AEMO et 98 mineurs en AEMOI. Les taux d'encadrement sont donc d'un éducateur pour 28 enfants en AEMO et 11 enfants pour les AEMOI.

D'après l'association, il n'y a pas de mineurs en attente de mesure.

Tableau n° 20 : L'évolution de la part des mesures éducatives dans l'ensemble des mesures de prise en charge

	2014	2015	2016	2017	2018
Mesures éducatives	1008	968	1063	1012	1045
<i>Dont AED</i>	543	529	559	549	587
<i>Dont AEMO</i>	465	439	504	463	458
Placements (administratif, judiciaire dont MNA mais hors jeunes majeurs)	766	846	900	954	967
<i>Dont MNA</i>	35	56	146	151	144
Part des mesures AED dans les mesures ASE	30%	27%	26%	26%	28%
Part des mesures éducatives dans les mesures ASE hors MNA	31%	27%	28%	27%	30%
Part des mesures d'AED et d'AEMO dans l'ensemble des mesures ASE	56%	49%	50%	47%	50%
Part des mesures d'AED et d'AEMO dans l'ensemble des mesures ASE hors MNA	57%	50%	54%	51%	53%
Part des placements dans l'ensemble des mesures ASE	42%	43%	43%	44%	46%
<i>Moyenne nationale hors Mayotte</i>	50%	50%	51%	x	x
Part des placements dans l'ensemble des mesures ASE hors MNA	41%	41%	38%	40%	42%
Part des AED par rapport aux AED+AEMO	54%	55%	53%	54%	56%
<i>Moyenne nationale hors Mayotte</i>	31%	32%	31%	x	x

Source : département des Deux-Sèvres, 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'enfance¹² a été relativement stable entre 2014 et 2016, s'établissant autour de 2,1 %, un ratio légèrement inférieur à la moyenne nationale (2,2 %).

¹² Mesures d'ASE (mesure de placements et actions éducatives) en % des 0-20 ans.

En 2018, les mesures d'assistance éducative à domicile (AED) représentaient 28 % de l'ensemble des mesures de protection de l'enfance, pourcentage inchangé depuis 2015. 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. L'objectif de déjudiciarisation de la protection de l'enfance engagé par la loi n° 2007-293 du 5 mars 2007 et confirmé par la loi n° 2016-297 du 14 mars 2016 n'a donc pas été pleinement atteint au sein du département des Deux-Sèvres.

Par ailleurs, en ajoutant les mesures d'AEMO aux mesures d'AED, les actions éducatives permettant de maintenir l'enfant à son domicile ne constituaient que 50 % des mesures mises en œuvre par les services de l'aide sociale à l'enfance du département des Deux-Sèvres. Le placement constitue donc encore une modalité d'action privilégiée par les services judiciaires et l'aide sociale à l'enfance.

Selon l'ordonnateur, plus de 50 % des mesures à domicile sont administratives, ce qui est supérieur à ce qu'on observe dans d'autres départements, marquant l'avancée de la déjudiciarisation. La chambre régionale des comptes prend acte de ce constat.

Tableau n° 21 : Évolution du nombre de mesures

	2015	2016	2017	2018
<i>AED</i>	529	559	549	587
<i>AEMO</i>	407	414	376	356
<i>AEMOI</i>	32	90	87	102
<i>TOTAL Mesures</i>	1982	2113	2149	2111
<i>Part des AED dans le total des mesures</i>	27%	26%	26%	28%
<i>Part des AED +AEMO dans le total des mesures</i>	49%	50%	47%	50%

Source : département des Deux-Sèvres

Les mesures d'AED sont supervisées par les chefs de bureau ASE au sein des antennes médico-sociales et peuvent être suivies, selon les antennes, par des référents éducateurs intervenant uniquement dans la prévention ou des agents polyvalents (prévention et protection). Selon les informations transmises par les services du département, les mesures d'AED étaient supervisées par 38,4 ETP en 2018. Au sein de chaque AMS, un psychologue peut participer à la mise en œuvre de ces mesures.

En ajoutant les mesures d'AEMO aux mesures d'AED, les actions éducatives permettant de maintenir l'enfant à son domicile ne constituaient que 50 % des mesures mises en œuvre par les services de l'aide sociale à l'enfance. L'objectif de déjudiciarisation de la protection de l'enfance engagé n'a donc pas été pleinement atteint au sein du département. Le placement constitue donc encore une modalité d'action privilégiée par les services judiciaires et l'aide sociale à l'enfance.

3.5 Les autres types de mesures et la diversification

3.5.1 Les placements éducatifs à domicile (PEAD)

La décision de PEAD s'inscrit dans le cadre d'un placement judiciaire (articles 375-3 et 375-7 du code civil) ou administratif. Les modalités de ce placement autorisent un droit de visite et d'hébergement quotidien du mineur au domicile 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. Le département dispose en tout de 42 places en PEAD gérées dans des structures d'accueil (MECS).

3.5.2 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 quitter leur lieu d'accueil habituel.

Le bureau des dispositifs d'accueil travaille en concertation avec les éducateurs afin d'identifier les orientations possibles. Ainsi, la ferme de la « Riberderie », dépendant de la MECS « REBONDS », est dédiée à la prise en charge des situations complexes. Le lieu offre 3 places en accueil de jour et 7 en hébergement chez des assistants familiaux. La SALAMANDRE ayant une capacité d'accueil de 30 places compte 5 places pour l'accueil de jour et l'accueil séquentiel.

L'ASE des Deux-Sèvres dispose depuis 2019 de 3 places de séjour de rupture.

3.5.3 L'accueil par un tiers bénévole

Conformément au décret n° 2016-1352 du 10 octobre 2016 relatif à l'accueil durable et bénévole d'un enfant par un tiers, le département a instauré une modalité d'accueil « bénévole et solidaire » par décision du 25 juin 2018.

Une indemnisation est versée à l'accueillant pour couvrir les frais d'entretien à l'instar de ce qui est prévu pour les 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

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

Le montant total des charges de fonctionnement du budget principal du département s'établissait à 320 M€ en 2018. Le budget de l'aide sociale à l'enfance représentait alors 10,75 % du budget départemental, soit 42 M€. Ce budget a progressé de 5,8 M€ en cinq ans, soit une augmentation de 16 %.

Cette progression est principalement imputable à la progression de la rémunération des assistants familiaux, à la subvention versée à la MDE, et surtout aux dépenses des « *autres types d'hébergement* » qui comprennent le coût de l'accueil des mineurs non accompagnés. Les dépenses des séjours des enfants accueillis en MECS sont stables et celles des lieux de vie et d'accueil en nette diminution.

Tableau n° 22 : Évolution des dépenses de l'aide sociale à l'enfance entre 2014 et 2018

En K€

	2014	2015	2016	2017	2018
<i>Allocations mensuelles</i>	310	283	218	230	112
<i>Actions Éducatives à domicile</i>	masse salariale				
<i>Rémunération assistants familiaux</i>	13 028	13 770	13 692	13 728	14 889
<i>CDEF</i>	4 541	4 723	4 691	4 874	5 247
<i>Frais de gestion</i>	1 926	1 982	1 725	1 876	2 031
<i>Frais de transport</i>	854	801	747	820	983
<i>Contentieux</i>	4,5	2	1	3	47
<i>Sous Total gestion directe</i>	20 663,5	21 561	21 074	21 531	23 309
<i>6522 Accueil familial</i>	307	283	318	288	293
<i>6523 Frais d'hospitalisation</i>	Non concerné				
<i>652411 Foyers de l'enfance, centres et hôtels maternels</i>	Gestion directe				
<i>652412 Maisons d'enfants à caractère social</i>	9 573	10 788	10 199	9 694	9 556
<i>652413 Lieux de vie et d'accueil</i>	4 362	5 495	4 800	3 846	3 513
<i>652414 Foyers de jeunes travailleurs</i>	53	94	184	304	185
<i>652415 Établissements scolaires</i>	21	36	75	74	90
<i>652416 Services d'aide éducative en milieu ouvert et à domicile</i>	1 422	1 464	1 609	1 687	1 785
<i>652418 Autres</i>	97	367	1 177	3 224	3 599
<i>Sous total gestion externe</i>	15 835	18 527	18 362	19 117	19 021
<i>TOTAL</i>	36 498,5	40 088	39 436	40 648	42 330

Source : département des Deux-Sèvres

L'équilibre entre la gestion directe et la gestion déléguée reste stable. Les dépenses liées à l'externalisation de la politique représentent 47 % du budget de l'ASE en 2018. Les sommes consacrées aux mesures de placements (MECS, LVA, RHJ, hôtels, CDEF et assistants familiaux) représentent entre 87 et 88 % du total des dépenses de l'ASE.

Tableau n° 23 : Répartition des dépenses entre placements et autres mesures

En K€

	2014	2015	2016	2017	2018
<i>Placements : MECS, LVA, Foyers, Hôtels, Ets scolaires, CDEF</i>	31 675	35 273	34 818	35 744	37 079
<i>Autres mesures</i>	4 824	4 815	4 618	4 904	5 251
<i>Part des placements dans le total des dépenses ASE</i>	87%	88%	88%	88%	88%

Source : département des Deux-Sèvres

Le montant total des charges de fonctionnement du budget principal du département s'établissait à 320 M€ en 2018. Le budget de l'aide sociale à l'enfance représentait alors 10,75 % du budget départemental, soit 42 M€. Ce budget a progressé de plus de 5,8 M€ en cinq ans, soit une augmentation de 16 %. Cette progression est principalement imputable à la progression de la rémunération des assistants familiaux, à la subvention versée à la MDE, et surtout aux dépenses des « autres types d'hébergement » qui comprennent le coût de l'accueil des mineurs non accompagnés. Les dépenses des séjours des enfants accueillis en MECS sont stables et celles des lieux de vie et d'accueil en nette diminution.

3.6.1.2 Les autres prestations

Les prestations d'aide sociale à l'enfance sont encadrées par un règlement spécifique, relatif aux « aides à la vie quotidienne », qui fixe les limites administratives et financières à ces interventions.

Ce règlement adopté par la commission permanente le 13 octobre 2014 régit les prestations prévues par les articles L. 222-1 à L. 222-4 du CASF : intervention d'un technicien de l'intervention sociale et familiale (TISF), aide-ménagère, mesure d'action éducative à domicile par un éducateur de prévention, un accompagnement en économie sociale et familiale (AESF) par un conseiller ou le versement d'aides financières. Ces aides sont versées, sous conditions, aux familles dont les ressources sont inférieures au RSA socle, et doivent être affectées aux besoins quotidiens de la vie de l'enfant.

Un second règlement porte sur les aides à domicile octroyées sur demande, cette fois sans condition de ressources, dans le cadre du projet éducatif personnalisé. Cette aide peut servir à financer les centres de loisirs, les sorties scolaires, l'inscription à un club sportif ou des frais de scolarité. Elle est plafonnée à 445 € par enfant et par an. Au-delà, une prise en charge par la famille est demandée. Dans les faits, cette procédure de 2012 a évolué et plusieurs exemples d'aides octroyées à des familles ont dépassé ce plafond. Le coût exact de ces aides n'est pas connu.

3.6.1.3 La prise en charge du transport

La prise en charge des frais de transport répond à deux procédures différentes selon l'origine de la dépense. Dans le cas d'un remboursement de frais de transports initié par un assistant familial, la dépense peut entrer dans le cadre des indemnités d'entretien ou être remboursée directement, selon la nature du trajet.

Les frais de transport scolaire sont pris en charge lorsque l'établissement est situé hors de la commune de résidence de l'assistant familial ou à plus de 10 km de son domicile. La

dépense est remboursée à l'assistant familial dans les mêmes conditions que les autres frais et sur présentation de la facture.

Les autres types de transports, en train ou en taxi, sont pris en charge au cas par cas sur décision du chef de bureau ASE. Pour les enfants de plus de 14 ans, une participation à hauteur de 150 € peut également être versée pour l'achat d'un moyen de transport et d'un casque s'il s'agit d'une nécessité liée au projet scolaire ou professionnel.

Tableau n° 24 : Évolution des frais de transport

				<i>en K€</i>
<i>En milliers d'euros</i>	2015	2016	2017	2018
<i>Frais de transport</i>	801	747	820	983

Source : département des Deux-Sèvres

Tableau n° 25 : Détail des frais de transports pour 2018

		<i>en €</i>
imputation budgétaire et comptable	objet	montant
943 011 6241 651 Voyages déplacements et missions	Transports pour les assistants familiaux	673 574
7508 011 6242651 Transports de biens		689
918 011 6245-51 Transport de personnes extérieures à la collectivité	Taxi, transport scolaire, ou train pour les enfants	236 992
918 011 6245-51 Transport de personnes extérieures à la collectivité	Transport des MNA	71 923
TOTAL		983 179

Source : département des Deux-Sèvres

Selon l'ordonnateur, l'augmentation des frais est principalement due à l'augmentation des transports récurrents résultant de situations complexes.

3.6.1.4 Les dépenses de santé

Le cadre général de la prise en charge des dépenses de santé des enfants accueillis à l'ASE a été posé par la convention signée le 6 décembre 2016 avec la caisse primaire d'assurance maladie des Deux-Sèvres dont l'objet est de « *faciliter l'instruction et le suivi des dossiers des jeunes relevant de l'Aide sociale à l'enfance (ASE)* ». La convention a établi des

indicateurs d'évaluation (taux d'enfants confiés avec un médecin traitant déclaré, délais de traitement des dossiers urgents, nombre de comptes numériques ouverts...) qui ne sont pas suivis par le département.

Le département communique à la CPAM les demandes d'affiliation par le biais d'un formulaire de demande de la CMU/ACS ainsi que les attestations annuelles de maintien dans l'ASE et les attestations de sortie du dispositif ASE

En cas de frais médicaux, la rémunération des assistants familiaux peut faire l'objet d'une majoration pour sujétion exceptionnelle (15,5 fois le SMIC horaire par mois et par enfant). Une prise en charge des médicaments non remboursés par les organismes d'assurance maladie est également prévue par la délibération du 23 avril 2018, sur facture.

3.6.1.5 Le financement de l'accompagnement des jeunes majeurs

Le dispositif des contrats jeunes majeurs a été récemment réexaminé par le département. Les contrats sont désormais conclus pour une période de trois mois maximum, sauf dérogation. Le nombre de contrats a été réduit de moitié entre 2015 et 2019 et actuellement 52 jeunes majeurs bénéficient d'un accompagnement au 31 décembre 2018. Toutefois, selon l'ordonnateur, dans les faits, les contrats sont généralement plus longs.

Tableau n° 26 : Évolution du nombre de contrats jeunes majeurs

	31/12/15	31/12/16	31/12/17	31/12/18
<i>Nombre de Contrats</i>	119	98	134	52
<i>Dont ex MNA</i>	19	31	64	16
<i>Dont prise en charge de l'hébergement</i>				47
<i>Dont versement d'une allocation de 195 € par mois</i>				12
<i>Dont notification MDPH</i>				15

Source : département des Deux-Sèvres

Le coût mensuel des contrats jeunes majeurs étaient de 105 000 € en janvier 2019 pour 52 contrats, soit un coût moyen mensuel de 2 019 € par jeune.

3.6.2 Le niveau et l'évolution des coûts

3.6.2.1 Le dispositif de suivi des dépenses

Le suivi financier des dépenses de l'ASE est assuré par la cellule budgétaire de la direction de l'enfance via l'application GRAND ANGLE. Ce système d'information dispose d'une répartition analytique.

Les diligences réalisées au cours de l'instruction du rapport de la chambre régionale des comptes permettent de dresser les constats suivants :

- les dépenses sont correctement imputées à l'exception des dépenses de pensionnat : les factures des établissements scolaires sont enregistrées au compte 65211 « *frais de scolarité* »

qu'elles concernent les frais de scolarité ou l'hébergement, alors qu'une distinction devrait être effectuée ; dans le cas des frais de pensions, ces factures devraient donner lieu à une écriture au compte 652415 « *Frais de séjour en établissements scolaires* » ;

- les dépenses sont accompagnées de pièces justificatives à l'exception de celles engagées avec les hôtels qui ne sont autorisées ni par le code de l'action sociale et des familles ni par les règles de la commande publique ; la création de 120 places d'accueil pour des mineurs non accompagnés en avril 2018 suite à un appel à projet a en partie résolu cette situation ;
- les dépenses sont correctement rattachées à l'exercice comptable à l'exception notable des dépenses réalisées pour les foyers de jeunes travailleurs et des actions éducatives à domicile.

3.6.2.2 Les indicateurs de coût

En croisant les données communiquées par le département des Deux-Sèvres, il a été possible de calculer le coût de chaque type de mesure d'aide sociale à l'enfance.

Tableau n° 27 : Clés de répartition des coûts par type de mesure

<i>Nature des charges</i>	Montant 2018 en milliers d'€	Clé de répartition	Nombre de mesures 2018
<i>652415 Établissements scolaires</i>	90	AED	587
<i>652416 Services d'aide éducative en milieu ouvert et à domicile</i>	1 785	AEMO	458
<i>Centre départementale de l'enfance et de la famille</i>	5 247	CDEF (maison départementale)	46
<i>Frais de gestion</i>	2 031	Ensemble des mesures	2111
<i>Frais de transport</i>	983	Ensemble des mesures	2111
<i>Contentieux</i>	47	Ensemble des mesures	2111
<i>652413 Lieux de vie et d'accueil</i>	3 513	LVA	54
<i>652412 Maisons d'enfants à caractère social</i>	9 556	MECS	190
<i>Allocations mensuelles assistants familiaux</i>	112	Placement en accueil familial	497
<i>Rémunération assistants familiaux</i>	14 889	Placement en accueil familial	497
<i>6522 Accueil familial</i>	293	Tiers de confiance	43

Sources : données fournies par le département, traitées par la chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine

Sur la base de cette méthode, l'évolution des coûts peut être définie sur les quatre dernières années.

Tableau n° 28 : Évolution des coûts par type d'action et par an

	2015	2016	2017	2018	Évolution 2015-2018
<i>AED</i>	68 €	134 €	135 €	153 €	125%
<i>AEMO</i>	3 335 €	3 192 €	3 644 €	3 897 €	17%
<i>CDEF (maison départementale)</i>	112 452 €	106 614 €	157 226 €	114 065 €	1%
<i>Frais fixes</i>	1 405 €	1 170 €	1 256 €	1 450 €	3%
<i>LVA</i>	69 557 €	68 571 €	65 186 €	65 056 €	- 6%
<i>MECS</i>	68 278 €	61 812 €	61 354 €	50 295 €	-26%
<i>Placement en accueil familial</i>	33 944 €	32 274 €	30 278 €	30 183 €	-11%
<i>Tiers de confiance</i>	5 776 €	6 235 €	6 128 €	6 814 €	18%

Source : données fournies par le département, traitées par la CRC Nouvelle-Aquitaine

Note : les données sont trop partielles en 2014 pour être exploitées

Les commentaires explicatifs suivants peuvent être apportés pour interpréter ces données :

- le nombre de mesures est arrêté à une date donnée, il ne s'agit pas d'effectif moyen pour l'année ;
- le coût annuel d'une mesure en MECS englobe les prestations d'hébergement et d'autres types d'accueil, moins onéreux.

Au-delà de ces limites, quelques constats s'imposent :

- le coût de l'accueil est élevé, en particulier pour des structures de petites tailles comme les lieux de vie et d'accueil et dans certaines MECS ;
- la diversification des modalités d'accueil dans les MECS a donné lieu à une diminution marquée du coût moyen de la place au sein de ces structures.

Selon l'ordonnateur, l'augmentation des coûts d'AEMO découle de celle des mesures intensives. Parallèlement, une baisse du coût des MECS a été réalisée dans le cadre de la diversification à moyens constants. De la même façon, la baisse du coût de l'accueil familial s'explique par un meilleur contrôle des majorations versées. Enfin la mesure « tiers de confiance » augmente mécaniquement puisque l'indemnité est liée à l'âge de l'enfant.

Le suivi de certaines dépenses telles que les dépenses de santé pourrait être amélioré. L'établissement d'indicateurs de gestion performants est soumis à de nombreux biais d'analyse potentiels (durée des mesures, calcul des effectifs moyens, agrégation de rémunérations et de remboursements de frais). Pour autant, compte tenu du coût annuel d'une place à la MDE (114 065 €), dans les LVA (65 056 €) et les MECS (50 295 € - accueil de jours compris), le département aurait intérêt à développer des indicateurs et outils qui lui permettraient de mettre en œuvre un contrôle de gestion efficace.

4 L'INTERVENTION DU DEPARTEMENT DANS LES PARCOURS EN PROTECTION DE L'ENFANCE

4.1 L'entrée dans le dispositif

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

Aux termes des articles L. 226-1 et suivants du code de l'action sociale et des familles, le traitement des informations préoccupantes concernant les mineurs relève de la compétence des départements. Ce traitement repose principalement sur leur capacité à répondre aux deux enjeux suivants :

- organiser une remontée d'informations hétérogènes, en provenance de sources variées et concernant des situations complexes ;
- rendre une opinion argumentée et un rapport de situation assorti de propositions de solutions adaptées.

Un travail de définition entre les services du département et différents acteurs (hôpitaux, services de police, de justice...) a nécessité une réflexion commune sur la définition d'une situation de danger ou de risque pour les enfants. Comme détaillé dans la première partie de ce rapport, l'homogénéisation des informations préoccupantes est l'un des axes retenus dans le schéma départemental de l'enfance en vigueur pour la période actuelle (2014-2020). Cette réflexion a débouché sur une harmonisation des pratiques, concrétisée par la rédaction d'un guide pratique sur l'enfance en danger publié au premier semestre 2015. Ce guide répond à deux principales problématiques :

- une définition partagée du risque : la définition des facteurs de risque à l'origine de l'alerte procède d'une analyse à partir d'un faisceau d'indices ; plusieurs indicateurs de conditions de vie familiale peuvent devenir des critères de repérages du risque sans pour autant être une condition suffisante de sa caractérisation. Le contexte familial (isolement géographique, séparation du couple, dépression, addiction, deuil...), la période encadrant la naissance (grossesse non déclarée, non suivie, séparation à la naissance, enfant handicapé ou malade...) ou le développement de l'enfant (propreté, investissement paternel...) sont autant d'alertes dont le professionnel doit tenir compte ;

- l'organisation de la procédure : le guide est accompagné d'un logigramme détaillé de la transmission de l'information, via des formulaires dédiés. La procédure est formalisée dans un référentiel qui reprend l'ensemble des modalités d'organisation. L'organe centralisateur des informations reçues est la cellule de recueil des informations préoccupantes (CRIP), placée au sein du bureau des informations préoccupantes et du statut de l'enfant (BIPSE), lui-même positionné dans les services départementaux de l'aide sociale à l'enfance. La cellule, qui existe depuis 2007, est composée de trois équivalents temps-plein depuis 2016. Ces agents peuvent saisir les autres bureaux de l'aide sociale à l'enfance, de la protection maternelle et infantile, de l'aide sociale généraliste au sein des AMS du département afin de conduire des évaluations. La CRIP bénéficie également d'une convention signée le 14 avril 2017¹³ avec une liste importante de partenaires (préfecture, tribunal, parquet, l'éducation nationale, les hôpitaux, les associations du secteur) qui tous s'engagent à utiliser le guide précédemment décrit et à respecter les formulaires et procédures édictées par le département.

Tableau n° 29 : Évolution du nombre d'informations préoccupantes traitées

	2014	2015	2016	2017	2018
Informations Préoccupantes	1258	1389	1370	1355	1240
Informations Entrantes non qualifiées	NC	294	238	354	455

Source : département des Deux-Sèvres, pour 2018 : statistiques produites à l'ODPE

L'éducation nationale (41 %) et le département (19 %) ont été les principales sources des signalements en 2018.

¹³ En annexe du référentiel cité *supra*

Tableau n° 30 : La provenance des informations traitées par le département

	2015	2016	2017	2018
<i>Le mineur, un parent, famille, particulier</i>	27	15	31	54
<i>SNATED*</i>	130	106	87	71
<i>Services du département des Deux-Sèvres**</i>	324	356	281	231
<i>Établissement d'enseignement, éducation nationale</i>	452	409	430	520
<i>Hôpital, clinique, médecine libérale</i>	130	180	172	94
<i>Autre institution sanitaire et sociale (centre communal d'action social...), autre service social, association</i>	106	101	99	83
<i>Justice, police, gendarmerie</i>	78	55	93	45
<i>Autre collectivité ou préfecture par voie institutionnelle</i>	103	111	140	114
<i>Autre</i>	39	37	22	28
Total	1389	1370	1355	1240

Source : département des Deux-Sèvres, pour 2018 : statistiques produites à l'ODPE

*SNATED : service national d'accueil téléphonique pour l'enfance en danger (le 119)

**Deux sources : le particulier qui vient faire une déclaration au département ou le personnel de département (réfèrent insertion, handicap...)

Une fois l'information reçue par la CRIP, la cellule conduit une analyse de premier niveau qui peut donner lieu à la saisine du procureur de la République, au classement sans suite du signalement ou à la réalisation d'une évaluation sur le terrain, auquel cas la CRIP désigne un agent responsable de l'évaluation. Selon les cas, et hors urgence, il peut s'agir d'un professionnel médico-social de la protection maternelle et infantile (enfant de moins de six ans) ou d'un assistant socio-éducatif de l'aide sociale généraliste (enfant de plus de six ans) appartenant à l'une des antennes médico-sociales du département. Ce professionnel est normalement mandaté dans les quinze jours pour réaliser l'évaluation de la situation. Il dispose de trois mois pour établir son rapport à destination de la cellule. En cas d'urgence avérée, les services départementaux interviennent dans les 24 heures.

Le rapport établi peut s'appuyer sur l'avis d'autres professionnels pour aboutir à une conclusion et des suites à donner. Après avoir recueilli les avis des chefs de bureau, le rapport est transmis à la CRIP qui propose :

- un signalement au procureur de la République en cas de risque avéré ou si les parents refusent l'évaluation : les transmissions directes au juge ou au procureur de la République ont représenté 401 cas en 2017, soit près de 30 % des dossiers traités par la CRIP en 2017, en nette diminution par rapport à 2016 ;
- un classement sans suite (17,5 % des cas) ;
- une mesure administrative d'aide éducative à domicile ;
- dans des cas exceptionnels, une poursuite de la procédure d'évaluation.

Tableau n° 31 : Les décisions rendues par la cellule de recueil des informations préoccupantes

		2014	2015	2016	2017	2018 (six mois)
<i>Informations préoccupantes reçues</i>		1258	1389	1370	1355	717
En instance	Évaluation / instruction en cours		473	506	529	393
	Proposition d'aide aux parents	51	24	21	50	9
Décision du service	Technicien d'intervention sociale et familiale		16	8	2	0
	Aides éducatives à domicile	33	27	29	37	6
	Suivi social		10	5	4	8
	Suivi PMI	1	10	7	6	0
	Accueil Provisoire		7	9	10	5
	Autre prévention	0	1	0	0	1
	Classement / Majorité		218	179	237	35
	Transmission hors département	79	68	64	79	18
	Transmission directe au Juge		153	129	129	55
	Transmission au Procureur AE ou AJGBF*	294	296	251	211	132
Transmission au Procureur pénal		86	162	61	55	

Source : département des Deux-Sèvres

*AE : action éducative et AJGBJ : Aide judiciaire à la gestion du budget familial

La chambre régionale des comptes a réalisé des tests sur les informations préoccupantes transmises par les antennes de la ville de Niort. Les contrôles effectués n'ont pas révélé d'anomalies. Toutefois, les délais de traitement apparaissent excessivement longs : au 4 mars 2019, sur 647 dossiers en cours, 132 avaient plus de 8 mois (20 %) et 258 plus de 4 mois (40 %). En fin d'année 2018, la proportion de dossiers en instance depuis plus de 4 mois était de 51 %.

Ces délais de traitement ne sont pas conformes à la réglementation et doivent conduire le département à les améliorer en mobilisant l'ensemble des personnels du département, au sein des services centraux et dans les antennes médico-sociales.

Selon l'ordonnateur, la réorganisation de la CRIP et une formation des travailleurs sociaux sont prévus après l'adoption du prochain schéma selon un référentiel national des informations préoccupantes. La chambre régionale des comptes prend acte de cet engagement.

Le nombre de dossiers qui, avant l'avis de la CRIP, font l'objet d'un traitement judiciaire reste significatif. Au 4 mars 2019, sur les 647 dossiers en cours de traitement, 167 ont fait l'objet d'un traitement judiciaire. Cette proportion décroît par période mais demeure globalement stable depuis le début de l'année 2016 (23 %).

À l'issue de l'évaluation, les signalements au procureur de la République restent la réponse la plus répandue : 30 % des informations préoccupantes sont redirigées vers le tribunal judiciaire. Les chiffres fournis par le département pointent une diminution de ce phénomène : en 2016, ces transmissions représentaient 40 % du total et ce chiffre a diminué de dix points en 2017. De ce point de vue, le processus de déjudiciarisation serait engagé et la réponse administrative serait de plus en plus recherchée, ce qui serait la conséquence d'une procédure mieux définie et appliquée.

Le rapport d'activité 2017 du tribunal pour enfants de Niort apporte une autre interprétation de la situation : « La question des effets de l'application de la loi du 5 mars 2007 prévoyant la subsidiarité de l'intervention judiciaire en matière de protection de l'enfance se pose toujours puisque les chiffres montrent une augmentation constante des saisines ces dernières années. On assiste parallèlement à une augmentation des interventions de prévention des services du département de sorte que, globalement, un plus grand nombre d'enfants font l'objet d'une mesure de protection. Au titre des explications de ce phénomène, on peut sans doute avancer une plus grande précarité sociale, un recours plus facile aux informations préoccupantes et aux signalements et une meilleure formation des travailleurs sanitaires et sociaux pour la protection des enfants en danger. La question d'un réel travail de prévention reste cependant posée. Les services de la PMI semblent limiter leur intervention au suivi médical des enfants sans accompagner les familles dans leur éducation. Le Département limite les mesures d'Aide Éducative à Domicile aux seules situations de danger. Le service social de secteur refuse d'intervenir dans les familles lorsque des mesures d'aide à la gestion du budget sont prononcées. »

Le département a réalisé un effort de structuration et d'homogénéisation de la gestion du recueil, de l'évaluation et du traitement des informations préoccupantes. Cet effort a abouti à la rédaction d'un guide pratique de l'enfance en danger en 2015 et à la passation d'une convention avec de nombreux partenaires qui se sont engagés à utiliser le guide départemental et à respecter les procédures qu'il a édictées.

Le département a reçu 1 240 informations préoccupantes en 2018, en légère baisse par rapport aux trois années antérieures. Une fois les informations reçues, la CRIP réalise une première analyse qui peut donner lieu à la saisine du tribunal judiciaire, au classement sans suite ou à la saisine d'un agent en AMS qui conduira effectivement l'évaluation pour apprécier la situation de danger. En vertu du décret n° 2016-1476 du 28 octobre 2016, ces informations doivent être traitées dans un délai de trois mois. Pourtant un grand nombre de dossiers instruits ont plus de quatre voire huit mois. Par ailleurs, le nombre de dossiers qui font l'objet d'un traitement judiciaire reste significatif malgré le processus de déjudiciarisation engagé par la loi du 14 mars 2016.

Recommandation n°9: réduire les délais de traitement des informations préoccupantes conformément aux délais prescrits 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.

4.1.2 L'entrée en protection de l'enfance après saisine directe du juge

Le nombre d'entrées en protection de l'enfance après saisine directe du juge par le mineur ou sa famille est marginal au sein du département des Deux-Sèvres et inférieur à la moyenne nationale, comme le montre le tableau *infra*.

Tableau n° 32 : Part de mineurs faisant l'objet d'une saisine du juge des enfants en assistance éducative au cours de l'année 2017

Part des mineurs dont le juge est saisi (en %)		Parmi les mineurs dont le juge est saisi, part des mineurs...				
		... signalés au Parquet par l'Aide Sociale à l'Enfance (en %)	... signalés au Parquet par un autre canal (en %)	...signalés par la famille, le mineur, le gardien (en %)	... dont le juge est saisi d'office (en %)	... autres origines (en %)
<i>Deux-Sèvres</i>	7,4	64,8	5,5	2,0	1,3	26,4
<i>France, hors Mayotte</i>	8,7	53,1	15,7	9,4	3,1	18,7

Source : Insee, Estimations de population au 1er janvier 2017 (résultats provisoires arrêtés fin 2017), Etat-civil ; Ministère de la Justice - SDSE

4.1.3 Le traitement des situations d'urgence

4.1.3.1 Les missions de la maison départementale de l'enfance

La maison départementale de l'enfance (MDE) a pour mission l'accueil, l'évaluation et l'orientation de « *mineurs ne pouvant provisoirement être maintenus dans leur milieu de vie habituel* » (article L. 222 – 5 du code de l'action sociale et des familles) ainsi que « *les femmes enceintes et les mères isolées avec leurs enfants de moins de trois ans qui ont besoin d'un soutien matériel et psychologique* » (CASF, article L. 222 – 4).

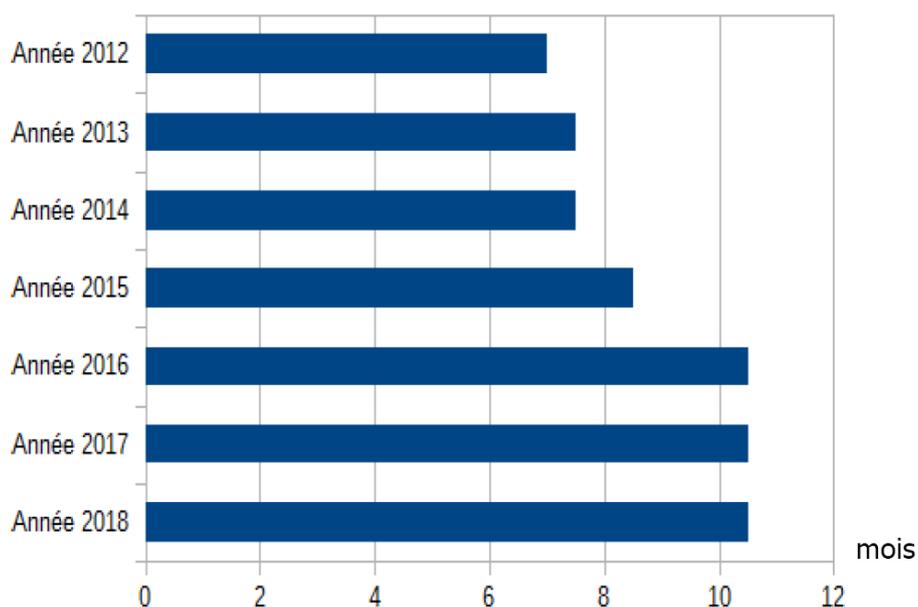
L'entrée dans le dispositif d'accueil peut se faire par décision judiciaire ou mesure administrative même si, dans les deux cas, le primo-accueil est confié à la MDE.

La mission de la MDE se décompose en trois phases : l'observation, l'évaluation et l'orientation. À l'issue d'une période de trois mois, le référent de l'enfant à la MDE rédige un bilan, validé par l'ensemble de l'équipe avant qu'il ne soit transmis aux services de l'aide sociale à l'enfance. Ce bilan sert de point d'étape pour la rédaction du futur projet pour l'enfant. Ensuite, la commission d'admission composée des services de l'aide sociale à l'enfance et de l'équipe de la MDE (chef de service, psychologue, ou éducateur selon la situation) détermine le lieu et la forme du placement le plus adapté. Un référent de l'aide sociale à l'enfance, en antenne médico-sociale, est ensuite désigné pour suivre l'enfant selon le dispositif dans lequel il est accueilli.

Quand l'entrée dans le dispositif ne se fait pas en urgence, la procédure est similaire mais n'aboutit pas nécessairement à un accueil, la possibilité d'un accompagnement à domicile est étudiée.

En pratique, la prise de relai entre la MDE et l'ASE est plus longue qu'elle ne devrait l'être. Le bilan d'activité 2018 de la maison départementale de l'enfance montre que la durée moyenne de prise en charge à la MDE augmente année après année et se situe à 10 mois et demi depuis 2016, dépassant largement l'objectif cible de six mois.

Graphique n° 1 : Évolution de la durée de prise en charge par la maison départementale de l'enfance



Source : bilan d'activité 2018 de la MDE

Cet allongement tient à deux facteurs :

- la complexité des situations : « *Éducateurs et psychologues font état d'une augmentation et d'une aggravation globale des situations d'enfants en détresse psychique nécessitant des prises en charge thérapeutiques soutenues et immédiates*¹⁴. »
- en sortie de dispositif, le relais avec l'aide sociale à l'enfance prend du retard : « *la durée moyenne d'attente pour un relais est de 20 semaines soit 4 mois et demi. Un relais a ainsi été attendu 12 mois. Nous sommes actuellement en attente d'un relais depuis 10 mois*¹⁵ ».

Dans ces conditions, les capacités d'accueil sont en diminution. Après 60 accueils en 2017, la maison a été en capacité d'accueillir 49 nouvelles situations en 2018. Pour la maison départementale de l'enfance, le déficit de places d'accueil au sein de l'ASE est en cause : « De nouveau cette année, des accueils n'ont pu être effectivement réalisés que plusieurs mois après la décision du magistrat ou la demande d'AP. Ces retards sont essentiellement dus à un manque de places chez des assistants familiaux, les MECS, LVA ou sur les structures collectives MDE. Ces retards parfois de plusieurs mois, génèrent des dégradations parfois importantes des

¹⁴ Bilan d'activité 2018 de la maison départementale de l'enfance.

¹⁵ Op.cit.

situations individuelles et familiales. Cette année encore, il est constaté un nombre important de fratries accueillies sur le SAF¹⁶ des petits. Trois, quatre, parfois cinq enfants ; il a été parfois très difficile voire impossible de trouver un accueil en respectant le principe du regroupement des fratries. »

4.1.3.2 Le dispositif d'urgence et d'accompagnement diversifié

L'organisation des services de la MDE a évolué au cours des dernières années. En 2017, un nouveau projet d'établissement, accepté par le conseil d'administration de l'établissement, mais non communiqué au département (président ou assemblée délibérante), a été partiellement mis en œuvre.

Le projet prévoyait une organisation en neuf services et la création d'un dispositif d'accueil de jour, qui n'a finalement pas été mis en place. La MDE est actuellement composée de sept services après la fermeture du foyer de la Tiffardière, dont les capacités totales d'accueil ont été portées de 124 places à 145 depuis l'exercice 2017 : le service d'accueil familial de Niort, le service d'accueil mère-enfants, le foyer de Saint-Maixent l'École, le foyer et le service d'accueil familial de Thouars, le dispositif d'urgence et d'accueil diversifié (DUAD) et le service administratif.

Le DUAD, récemment créé, répond aux problématiques des mineurs en situation de risques de danger imminent ou en situation de détresse. L'équipe du DUAD est composée de huit personnes, un chef de service, une psychologue, un agent administratif et cinq assistants socio-éducatifs. Avec ces moyens, le dispositif d'urgence et d'accueils diversifiés est en capacité de gérer 27 situations, réparties entre 17 places pour les situations d'urgence et dix pour l'accueil diversifié. L'offre d'urgence se décompose en six places dans les foyers (deux par foyer), huit places chez des assistants familiaux et trois en suivi autonome (une en lieu de vie et d'accueil, une en résidence habitat jeune et une à l'hôtel).

Après onze mois d'existence, le premier bilan d'activité du DUAD, positif, fait état du suivi de 173 mineurs en 2018, parmi lesquels 113 ont été mis à l'abri en urgence. Sur ces 113 mises à l'abri, 45 réponses alternatives au placement après l'évaluation du DUAD ont finalement été identifiées : six placements à domicile, sept en famille élargie (dont trois auprès de tiers de confiance) et 32 retours à domicile.

Le bilan d'activité de ce dispositif évalue le temps nécessaire à une évaluation en urgence entre 35 et 38h de travail en moyenne.

¹⁶ Service d'accueil familial.

L'accueil d'urgence et le « primo-accueil » qui permet d'évaluer la situation de l'enfant avant son orientation dans un dispositif d'accueil stable sont assurés par la maison départementale de l'enfance (MDE). Alors que la durée de cette première prise en charge n'est pas censée être supérieure à six mois, elle s'établit à plus de dix mois depuis 2016. Cette situation s'explique en partie par le manque de places disponibles au sein des structures classiques de l'aide sociale à l'enfance. Dans ces conditions, les capacités d'accueil de la MDE sont en diminution (60 accueils en 2017, 49 en 2018). Le dispositif DUAD a contribué à l'amélioration de la prise en charge des enfants.

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

Selon le bilan d'activité 2018 de la MDE, « le nombre des placements judiciaires est supérieur à celui des accueils administratifs. Ces chiffres sont relativement stables d'année en année » :

- En 2015 : 58 % de placements judiciaires ;
- En 2016 : 53 % ;
- En 2017 : 60 % ;
- En 2018 : 57 %.

Au 15 janvier 2019, 21 enfants étaient en attente de placement : 7 pour une réorientation et 14 pour un premier accueil.

Les délais d'application des assistances éducatives peuvent être longs. Lors de l'entretien de l'équipe de contrôle de la chambre régionale des comptes avec le chef de bureau d'une antenne médico-sociale, un délai d'un an a été évoqué. Les tableaux de bords de l'aide sociale à l'enfance font état d'une situation globalement stable en 2018 d'environ 110 enfants en attente. Ce délai peut avoir de graves conséquences et mener à une judiciarisation de la prise en charge si la situation de l'enfant et son milieu familial se dégradent.

L'ordonnateur précise que le délai d'un an n'aurait été observé que sur le bureau de Niort Sud.

Tableau n° 33 : Enfants en attente de contractualisation pour une assistance éducative au 31 décembre 2018

2017	Jan	Fev	Mars	Avril	Mai	Juin	Juil	Août	Sept	Oct	Nov	Dec
79	125	125	123	128	122	139	131	122	112	116	102	110
NN	38	47	20	23	25	32	32	32	36	35	34	35
NS	15	12	12	11	8	11	8	8	5	6	6	6
ME	12	8	10	5	2	0	0	0	0	0	0	0
SM	9	10	27	26	31	33	33	28	24	27	10	18
PY	26	27	25	27	22	19	19	13	13	13	23	9
TH	13	12	19	22	22	22	22	22	21	21	16	16
BR	12	9	10	14	12	22	17	19	13	14	13	26

Source : *département des Deux-Sèvres*

4.2 La prise en charge des mineurs protégés

4.2.1 Le projet pour l'enfant

Aux termes de l'article L. 223-1-1 du CASF résultant de la loi n° 2016-297 du 14 mars 2016, « *Il est établi, pour chaque mineur bénéficiant d'une prestation d'aide sociale à l'enfance, hors aides financières, ou d'une mesure de protection judiciaire, un document unique intitulé " projet pour l'enfant ", qui vise à garantir son développement physique, psychique, affectif, intellectuel et social. Ce document accompagne le mineur tout au long de son parcours au titre de la protection de l'enfance.* » Le département s'est engagé dans ce projet en mars 2018 après la publication d'un guide dédié mais le PPE n'est pas encore déployé et la commission pluridisciplinaire et pluri-institutionnelle chargée d'examiner périodiquement la situation des mineurs confiés à l'ASE (article L. 223-1 du CASF) n'a pas non plus été instituée.

Selon l'ordonnateur, le déploiement projet pour l'enfant est prévu dans le cadre du projet du service de l'aide sociale à l'enfance, la commission ayant été instituée en janvier.

Sur le territoire des Deux-Sèvres des situations plus ou moins avancées sont néanmoins rapportées : à Saint-Maixent, le PPE serait en place, à Melle le recrutement d'un coordinateur territorial début 2019 devrait accélérer la diffusion de la démarche.

L'examen de dossiers sur place lors de l'instruction du rapport de la chambre régionale des comptes, à l'occasion de la visite de l'antenne médico-sociale de Melle, a permis à l'équipe de contrôle de vérifier la bonne tenue des dossiers, documentés par des professionnels de divers horizons (juge, psychologue, référent ASE, police...). Les personnels interrogés ont montré une parfaite connaissance de chaque situation individuelle. L'ensemble des problématiques (jugements, accueil de l'enfant, scolarité, santé, objectifs de l'enfant) y était détaillé par des documents à portée décisionnelle.

La rédaction d'un projet pour l'enfant (PPE) censée structurer son parcours au sein de l'aide sociale à l'enfance est une obligation depuis l'entrée en vigueur de la loi du 14 mars 2016. Le département qui s'est pourtant engagé dans la rédaction d'un guide et de formulaires n'a pas déployé le PPE ni institué la commission interdisciplinaire chargée d'examiner la situation des mineurs confiés à l'ASE.

L'équipe de contrôle de la chambre régionale des comptes, lors d'une visite au sein d'une antenne médico-sociale, a tout de même pu constater que les dossiers des enfants étaient bien tenus et retraçaient un grand nombre d'informations sur la situation du jeune.

Recommandation n°10 : déployer le projet pour l'enfant.

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

Une procédure du département détaille la gestion des trois principales situations d'absence parentale : la requête en délaissement, la requête en retrait d'autorité parentale et la demande de délégation d'autorité parentale. Le chef du BIPSE, au titre de ces missions relatives au statut de l'enfant, est en charge d'instruire les procédures de changement de statut et d'en assurer le suivi, effectué par les référents éducatifs dans les antennes médico-sociales.

Au cours de la période sous revue, le département a géré 15 procédures de délégation de l'autorité parentale et 13 procédures de délaissement.

4.4 Les sorties du dispositif de protection de l'enfance

Le département ne suit pas les situations des jeunes après leur sortie de l'aide sociale à l'enfance. Néanmoins, la fin de prise en charge est travaillée en amont avec le jeune et sa famille, en collaboration avec les magistrats.

L'ordonnateur, dans sa réponse, mentionne que le suivi des jeunes après leur sortie de l'aide sociale à l'enfance sera mis en œuvre dans le cadre du plan pauvreté.

Les sorties de l'ASE, au travers, selon les cas, d'un projet d'adoption, de la mise en place d'une mesure avec un tiers de confiance ou d'un retour en famille sont généralement accompagnées d'un projet éducatif, d'une AEMO ou d'une AED.

Depuis le début de l'année 2019, l'arrivée à majorité est préparée via un entretien dès l'âge de 16 ans pour présenter au jeune un parcours d'autonomie, d'intégration professionnelle et les différents dispositifs sociaux de droit commun sur lesquels il pourra s'appuyer une fois adulte (mission locale, centre de formation des apprentis, résidence).

Le contrat jeune majeur est accessible à tous les jeunes accueillis à l'ASE pour soutenir la finalisation d'un projet d'insertion sociale et professionnelle. Dans une note interne de septembre 2018 de la directrice de l'enfance et de la famille, l'organisation en place depuis le 1^{er} janvier 2019 est précisée : les contrats jeune majeur ne sont plus délivrés que pour une durée de trois mois maximum et les anciens CJM ne seront pas renouvelés, sauf situation exceptionnelle. Cette nouvelle organisation explique l'absence d'un protocole local prévu par les dispositions de la loi du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant (art. 17). Toutefois, selon l'ordonnateur, les contrats, sont dans les faits généralement plus longs.

Le département finançait 52 contrats jeune majeur au 1^{er} janvier 2019 contre plus de 130 contrats en fin d'année 2017.

Quant aux aides financières délivrées par le fonds départemental d'aide aux jeunes (FDAJ), par le service d'aide à la vie quotidienne (« AVQ ASE »), elles sont très restrictives, les secondes étant qualifiées de « *soutien financier temporaire et exceptionnel* ».

La situation des jeunes après leur majorité et leur sortie de l'aide sociale à l'enfance n'est pas suivie par le département, ce qui peut paraître regrettable considérant les moyens humains et financiers consacrés par la collectivité pendant leur minorité. Ce suivi permettrait également aux services d'évaluer la manière dont les jeunes sont accompagnés vers l'autonomie et l'insertion professionnelle.

Cette orientation apparaît d'autant plus nécessaire que le département a considérablement réduit les conditions d'octroi des contrats jeune majeur qui ne sont plus accordés que pour une durée de trois mois maximum, par principe non renouvelable.

Recommandation n°11 : mettre en place un suivi des jeunes après leur sortie de l'aide sociale à l'enfance afin d'évaluer les conditions de leur intégration sociale et professionnelle.

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 de ces mineurs 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 l'exigence de disposer d'un titre de séjour aux personnes majeures. En tant qu'enfant *de facto* en situation de danger, ces mineurs entrent dans le champ de la protection de l'enfance définie à l'article L. 112-3 du code de l'action sociale et des familles (CASF)¹⁷. 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^{er} 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 des Deux-Sèvres.

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 :

¹⁷ « (...) 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 (...) ».

- les modalités d'accueil lors de la phase de mise à l'abri et la conduite des évaluations ;
- les conditions d'accueil 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 l'accueil des MNA sur l'aide sociale à l'enfance du département (organisation, capacités d'accueil) ainsi que ses implications financières.

5.1 L'organisation du département face à l'augmentation très importante des demandes de prise en charge depuis 2014

Tableau n° 34 : Évolution du nombre de mineurs non accompagnés mis à l'abri, évalués et pris en charge par le département des Deux-Sèvres

	2014	2015	2016	2017	2018	Évolution 2014-2018	Variation annuelle moyenne
<i>Nombre de personnes admises par le département à un accueil d'urgence</i>	36	49	130	316	471	+ 1208%	+ 90%
<i>Nombre d'évaluations ayant débouché sur une décision positive</i>	28	39	110	168	57	+ 104%	+ 19%
<i>Nombre total de MNA pris en charge au 31 décembre selon le département</i>	35	56	146	151	157	+ 349%	+ 46%
<i>Nombre de MNA pris en charge au 31 décembre selon la MMNA</i>	-	-	132	149	150	-	-

Source : chambre régionale des comptes, d'après les données transmises par le département des Deux-Sèvres

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.

La situation observée dans le département des Deux-Sèvres confirme ces tendances nationales. Le nombre de personnes mises à l'abri ayant été reconnues MNA après l'évaluation réalisée par les services du département a progressé de plus de 104 % entre 2014 et 2018 mais surtout de 500 % entre 2014 et 2017, les évaluations positives (reconnaissance de la qualité de mineur non accompagné) ayant fortement diminué entre 2017 et 2018 (ce nombre a été divisé par trois).

Le nombre de demandeurs d'une mise à l'abri en attente de leur évaluation et de leur éventuelle admission à l'aide sociale à l'enfance est passé de 36 en 2014 à 471 en 2018 (+ 1208 %), ce nombre progressant en moyenne de + 90 % par an sur la période 2014-2018. Contrairement aux évolutions positives (décision du département favorable pour le jeune, reconnaissant sa qualité de MNA), le nombre de mise à l'abri n'a pas baissé entre 2017 et 2018 et a même augmenté de près de 50 % en une année.

Les données recueillies par le département ne concordent pas exactement avec celles collectées par la MMNA, chargée de mettre en œuvre un mécanisme de péréquation et de répartition des jeunes évalués MNA entre les départements. Ces discordances s'expliquent par les motifs suivants :

- l'absence de saisine systématique de la MMNA par le procureur de la République jusqu'en 2017 (voir *infra*) ;
- les saisines directes ou recours auprès du juge des enfants après une décision négative du département ne donnent pas lieu à saisine de la MMNA ;
- les chiffres exposés *supra* correspondent à la date d'arrivée du jeune dans le département et non à la date d'évaluation (par exemple, 32 jeunes sont arrivés dans le département en 2014 et 28 évaluations - réalisées en 2014 ou début 2015 - ont donné lieu à une décision positive).

Le département fait normalement parvenir à la MMNA le nombre de MNA pris en charge par l'aide sociale à l'enfance au 31 décembre mais certaines situations peuvent toujours être en cours d'évaluation.

Les informations transmises par le département peuvent également être recoupées avec celles qu'il a fait parvenir à l'agence de services et de paiement (ASP) par laquelle l'État procède au remboursement des cinq premiers jours de la phase de mise à l'abri pour un montant maximal de 250 € par jour pendant cinq jours. Le tableau *infra* a été dressé en consolidant les données de l'intégralité des déclarations envoyées à l'ASE entre 2014 et 2018 :

Tableau n° 35 : Comparaison entre les données transmises par le département en réponse au question et celles envoyées à l'agence de services et de paiement (ASP)

	2014	2015	2016	2017	2018
<i>Nombre de personnes mises à l'abri selon les fichiers ASP</i>	24	47	129	310	484
<i>Nombre de personnes mises à l'abri selon les réponses du département</i>	36	49	130	316	471
<i>Nombre de personnes reconnues MNA après évaluation selon les fichiers ASP</i>	24	36	123	68	54
<i>Nombre de personnes reconnues MNA selon les réponses du département</i>	28	39	110	168	57

Source : chambre régionale des comptes, d'après les réponses au questionnaire et les fichiers envoyés par le département à l'ASP

Il ressort de cette comparaison que les données fournies par le département ne correspondent jamais à celles que ce dernier a communiqué à l'ASP, l'écart étant plus ou moins important selon les années. Pour l'année 2017, il existe même un écart de 100 entre les deux sources d'information sur le nombre de personnes évaluées et reconnues MNA. Après vérification, il s'avère que les informations transmises cette année à l'ASP sur le nombre d'évaluations positives étaient erronées.

Ces discordances interrogent puisqu'elles proviennent de documents qui ont été remplis ou constitués par les services du département. Cela illustre les difficultés de gestion que le

département a pu connaître compte tenu de l'ampleur et de l'accélération de ces demandes de prise en charge et d'une organisation instable entre 2014 et 2018.

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 en effet plusieurs fois évolué entre 2014 et 2018, même si ces missions n'ont jamais été déléguées ou confiées à des tiers.

En 2014 et jusqu'à mi 2015, les évaluations étaient réalisées par le chef de service de l'ASE et les jeunes étaient pris en charge par des éducateurs au sein des antennes médico-sociales du département. À partir de juillet 2015, le chef du service de l'ASE a été assisté par une coordinatrice technique territoriale, à mi-temps sur cette mission. Des éducateurs de la maison départementale de l'enfance (MDE) ont commencé à renforcer cette équipe à partir de l'été 2016.

À compter de janvier 2017, l'ensemble des missions exercées en lien avec les MNA a été affecté à la MDE. L'évaluation et le suivi étaient réalisés par les mêmes éducateurs. À la suite d'un nombre très important d'arrivées à partir de l'été 2017, la MDE a cessé de réaliser les évaluations sans qu'un autre service ne prenne le relais. Près de cent jeunes étaient en attente d'évaluation à la rentrée 2017.

Compte-tenu de ces difficultés, le département a fait le choix de structurer davantage ses services pour prendre en charge cette mission et ce public spécifique. Une cellule MNA a été créée en octobre 2017 pour assurer toutes les évaluations des jeunes arrivés entre juillet et mi-octobre, la MDE continuant quant à elle à réaliser les évaluations de ceux arrivés entre mi-octobre et jusqu'à fin décembre 2017. Au cours du second semestre de l'année 2017, deux services distincts ont donc été chargés de réaliser des évaluations tandis que la MDE continuait d'assurer le suivi matériel des jeunes mis à l'abri.

En 2018, la mission MNA a réalisé toutes les évaluations, la MDE étant toujours chargée du suivi des personnes mises à l'abri.

Depuis le 1^{er} janvier 2019, la mission MNA assure également le suivi des mineurs confiés et des jeunes majeurs mais les deux équipes sont différenciées et n'interviennent que dans leur champ respectif. Le département a souligné que : « *Le service MNA de la MDE a été fermé pour rationaliser l'organisation, rendre plus efficace la prise en charge et mettre en place un véritable pilotage de cette politique.* »

Le caractère très tardif (2019) de la mise en place d'une rationalisation de l'organisation et d'un véritable pilotage de la politique a rendu délicate la réalisation de certaines diligences prévues dans le cadre de l'enquête nationale réalisée par les juridictions financières. Certaines informations demandées dans les différents tableaux reproduits *infra* ne sont donc pas fournies.

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 avec un triplement des arrivées recensées par la mission « mineurs non accompagnés » (MMNA) du ministère de la justice entre 2014 et 2017. Au sein du département des Deux-Sèvres, 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 36 en 2014 à 471 en 2018. Cet afflux de demandeurs d'une mise à l'abri a conduit à faire évoluer plusieurs fois l'organisation du département pour répondre à cette nouvelle problématique. La collectivité n'a mis en place un pilotage stable et efficace qu'en 2018-2019 avec la création d'une mission MNA ad hoc, directement rattachée à la direction de l'enfance et de la famille. Les difficultés d'organisation du département ont eu une incidence sur la qualité des données recueillies et échangées avec les services de l'Etat.

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, à 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 famille¹⁸.

Depuis le 1^{er} janvier 2019, la mise à l'abri des personnes se présentant comme MNA est assurée par la mission MNA après avoir été gérée pendant plusieurs années par la maison départementale de l'enfance.

Le processus de signalement

Les principaux points d'entrée dans le dispositif des personnes se déclarant MNA sont en grande majorité : le SAMU SOCIAL (115), le centre hospitalier de Niort, la CROIX ROUGE et le commissariat de police de Niort. Certains jeunes se présentent parfois directement dans les services du département. Ces différentes structures contactent ensuite la cellule MNA qui

¹⁸ 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).

organise la prise en charge dans un délai très rapide (dans la demi-journée généralement). En dehors des heures ouvrables du service, une procédure spécifique a été mise en place pour permettre aux jeunes se déclarant MNA d'accéder à un hébergement le soir, la nuit, les weekends et jours fériés. Cette procédure a été mise en place avec les partenaires des lieux d'arrivées les plus fréquents.

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) et l'orientent vers le lieu de mise à l'abri le plus approprié. Les jeunes qui apparaissent particulièrement vulnérables sont hébergés dans des structures avec un accompagnement éducatif dédié, en appartement. L'accueil chez un assistant familial de l'aide sociale à l'enfance ou en lieu de vie et d'accueil peut être envisagé si le mineur est très jeune. Ces situations apparaissent toutefois exceptionnelles : selon les informations transmises par le département, la quasi-intégralité des jeunes ont été mis à l'abri dans un hôtel (94 % en 2018, 99,7 % en 2017, 97 % en 2016). En début de période, les mises à l'abri étaient plus rarement effectuées en hôtel, le recours à un assistant familial ou à une autre structure traditionnelle de la protection de l'enfance étant privilégié.

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, comme expliqué supra, le département recourt très majoritairement aux établissements hôteliers. Au cours de l'été 2017, la collectivité a lancé une procédure de mise en concurrence (marché public) pour l'hébergement des personnes se présentant comme mineurs non accompagnés au cours de la phase de mise à l'abri. Ces prestations ont été mises en concurrence dans le cadre d'un accord cadre multi-attributaires exécutable à bons de commande. Le nombre maximum d'attributaires a été fixé à quatre par secteurs géographiques, tous situés dans le ressort de la communauté d'agglomération de Niort (CAN). À l'issue de la consultation, quatre marchés ont été passés avec les établissements suivants : AU CHABICHOU, le CENTRAL HÔTEL, l'HÔTEL DE LA MARMOTTE et l'HÔTEL DU PARC.

Pourtant, le département a eu recours à des établissements hôteliers bien avant l'entrée en vigueur de ce marché public, au 1er janvier 2018. Les sommes mandatées par le département (service ASE) entre 2014 et 2017 sont présentées dans le tableau *infra* :

Tableau n° 36 : Sommes mandatées par hôtel et par an entre 2014 et 2017

Objet	Nom du Tiers dans GDA	2014	2015	2016	2017
Hôtel du Parc	NIORT HOTEL DU PARC			155 685,20 €	338 552,10 €
Hôtel Le Chabichou	GIL		6448	239 354,00 €	313 979,00 €
Hôtel Le Commerce	LE COMMERCE				11 442,00 €
Hôtel La Marmotte	TISALAM	1836,9	145417,5	285 013,50 €	281 090,40 €
Hôtel Central hôtel	BENAY			85 878,00 €	233 958,00 €
Hôtel Aladin	HOTEL ALADIN			39 351,00 €	588 568,50 €
Hôtel Hortencia	HORTENCIA			1 458,00 €	89 482,60 €
Auberge du cheval blanc	SALAUN				5 050,50 €
Hôtel le Relais	BRIM HOT				12 724,50 €

Source : département des Deux-Sèvres, d'après le progiciel « Grand Angle »

Note : ces chiffres comprennent aussi, de manière marginale, l'hébergement de quelques jeunes accueillis à l'ASE hors MNA et, de manière moins marginale, le maintien à l'hôtel de jeunes déjà évalués et reconnus mineurs et non accompagnés

La collectivité a donc pris en charge, pour une prestation identique, des dépenses importantes (1 874 848 € en 2017, 806 740 € en 2016 et 151 866 € en 2015) sans avoir procédé à une publicité et une mise en concurrence préalables. Les relations entre le département et ces établissements n'étaient formalisées par aucun contrat.

L'augmentation importante du nombre de personnes à mettre à l'abri peut expliquer la désorganisation et l'absence de pilotage des services de l'aide sociale à l'enfance du département au cours de la période 2015-2017. Cependant, dès 2015, le montant des dépenses d'hôtel prises en charge était supérieur aux seuils à partir desquels une publicité est obligatoire (25 000 €). Sur cette base, le département aurait donc dû lancer une procédure de publicité et de mise en concurrence dès 2015, en prévision des prises en charge à effectuer les années suivantes.

Par ailleurs, la cellule MNA ne connaît pas précisément le nombre de places théoriques disponibles dans chaque hôtel, même si les établissements font parvenir les places vacantes à la cellule deux fois par semaine. Elle n'est ainsi pas en mesure de calculer le taux d'occupation moyen des dispositifs d'hébergement d'urgence.

Tableau n° 37 : Tarifs des hôtels à partir de 2018 (en pension complète)

En €

	Prix en chambre individuelle	Prix en chambre double	Prix en chambre triple
<i>Hôtel du Parc</i>	68,75	54,17	
<i>Hôtel Le Chabichou</i>	60,98	51,00	
<i>Hôtel La Marmotte</i>	67,10	51,00	44,30
<i>Hôtel Le Central</i>	55,00	45,00	36,70

Source : département des Deux-Sèvres

Le département a également créé un dispositif spécifique d'accueil d'urgence doté de dix places pour les personnes plus vulnérables au sein de la résidence habitat jeunes « L'ESCALE – LA COLLINE » située à Niort. Les jeunes mis à l'abri dans ces structures bénéficient d'un suivi spécifique (repas, accès aux soins, vêture) de la part des éducateurs de cette association.

Le suivi et l'accompagnement des personnes hébergées à l'hôtel sont réalisés par les instructeurs accompagnateurs de la mission MNA qui répondent aux besoins de première nécessité sur le plan de la santé et de la vêture. Un certain nombre de jeunes ont pu faire l'objet d'un dépistage au centre antituberculeux et de vaccination (CLAT) ainsi qu'au centre de dépistage du VIH et des infections sexuellement transmissibles (CeGIDD). Un partenariat avait été mis en place avec le CLAT pour un dépistage systématique de la tuberculose, notamment lorsque les périodes de mise à l'abri pouvaient durer plusieurs semaines en 2016 et 2017. Selon les services du département, ce protocole ne peut plus être appliqué : « (...) *les jeunes ne restent plus assez longtemps dans le dispositif. Par ailleurs, au regard du nomadisme de certains jeunes entre plusieurs départements, nous avons renoncé à mettre en place des vaccinations systématiques lors de la phase de mise à l'abri du fait du risque de multiplier les vaccinations qui peuvent être réalisées dans d'autres départements.* »

Un partenariat a été mis en place avec la CROIX ROUGE pour répondre aux besoins vestimentaires des personnes mises à l'abri. Enfin, s'agissant de l'alimentation, le marché passé avec les hôtels comprend les repas qui ont passé un accord avec des lieux de restauration : les jeunes reçoivent des tickets restaurant donnés par l'hôtel pour y avoir accès.

En dehors des réponses apportées aux besoins de première nécessité (couchage, santé, alimentation, vêture), les agents de la cellule MNA n'accompagnent pas les personnes mises à l'abri d'un point de vue social ou éducatif. Cette absence d'accompagnement n'apparaît plus vraiment problématique depuis le début de l'année 2019 car les durées de mise à l'abri et d'évaluation ont été sensiblement réduites. Lorsque l'accueil et le suivi de la mise à l'abri étaient réalisés par la MDE, le nombre important de jeunes laissés en hôtel en attente d'évaluation pendant plusieurs semaines a provoqué plusieurs difficultés, exposées par les services du département :

*« Lors de la mise en place de la Mission MNA en février 2018 [partie évaluation], les hôtels étaient tous confrontés à des difficultés de comportement des jeunes : non-respect des règles de l'établissement, comportements inadaptés ou agressifs, remise en cause de la prise en charge et manque de respect envers le personnel, dégradations. **Le nombre important de jeunes, le délai d'attente assez long avec inactivité peuvent expliquer en partie ces débordements, ainsi que le manque de cadre.***

Des rencontres avec les hôteliers ont eu lieu. Des recadrages au sein des hôtels ont été faits par la responsable de la mission MNA. La responsable a proposé à chaque hôtel d'établir une charte pour son établissement, signée par le jeune à son arrivée.

Depuis le mois d'avril, les débordements au sein des hôtels ont pratiquement disparu (...)

*D'autre part, **l'intervention d'une association de bénévoles assez virulente a pu mettre en difficulté la Mission** (propos véhéments, remise en cause des professionnels, du contenu des évaluations, volonté d'intrusion dans les espaces d'entretiens...). Les Directeurs du Pôle des Solidarités et de la DEF, puis la responsable de la Mission ont rencontré cette dernière à plusieurs reprises, afin d'échanger et de trouver un terrain de concertation constructif dans l'intérêt des jeunes. Cette collaboration s'avère difficile. »*

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

Le président du conseil départemental peut refuser la demande de mise à l'abri d'une personne se présentant comme MNA s'il estime que la majorité de cette personne est flagrante.

Très peu de cas de refus de mise à l'abri ont été relevés par les services du département : seulement neuf en 2018 dont sept pour absence de minorité manifeste et deux cas de personnes qui avaient déjà été évaluées dans un département limitrophe et dont l'évaluation s'était conclue par une absence de minorité et/ou d'isolement. Dans cette situation, la responsable de la mission MNA prend la décision de refus à partir des éléments recueillis par l'agent chargé du primo-accueil et reçoit le jeune pour lui signifier la décision et ses motivations avant de lui remettre un arrêté contre signature. Le département n'a pas eu à gérer, au cours de la période sous revue, de contentieux devant le juge administratif des référés pour refus de mise à l'abri.

Les personnes qui effectuent un recours juridictionnel à l'encontre d'une décision négative du président du conseil départemental à l'issue de la phase d'évaluation ne sont pas maintenues dans le dispositif de mise à l'abri.

Tableau n° 38 : 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 tant que MNA	36	49	130	316	484
dont nombre de personnes s'étant présentées d'elles-mêmes directement aux services du département	non connu				10
dont nombre de personnes signalées par les services de police ou de gendarmerie					36
dont nombre de personnes signalées par des associations ou par des tiers					302
dont autres cas (préciser les hypothèses)					12 + 124 (NC)
Nombre de personnes s'étant vu opposer un refus de mise à l'abri par le département	0	0	0	0	9
dont refus au motif d'une absence de minorité manifeste	0	0	0	0	7
dont non mise à l'abri du fait d'une saturation provisoire des dispositifs d'accueil	0	0	0	0	0
dont refus pour d'autres motifs (à expliciter)	0	0	0	0	2 (déjà accueillis auparavant)
Nombre de contentieux devant le juge des référés pour refus de mise à l'abri	non concerné				
Nombre de personnes admises par le département à un accueil d'urgence dans l'attente de l'évaluation de leur minorité et de leur situation sociale	36	49	130	316	471
dont accueil dans un dispositif d'hébergement d'urgence spécifique	0	0	0	0	29
dont accueil dans un foyer départemental de l'enfance	9	3	2	1	0
dont accueil dans une maison d'enfants à caractère social (MECS)	0	0	0	0	0
dont accueil auprès d'un assistant familial	17	11	0	0	0
dont accueil dans un foyer de jeunes travailleurs	2	0	1	0	0
dont hébergement hôtelier	0	34	126	315	442
dont autre mode d'accueil pour la mise à l'abri (à expliciter)	8 (LVA)	1 (LVA)	1 (SAME)	0	0
Nombre de personnes admises par le département à un accueil d'urgence et qui ont quitté cet accueil avant la fin de la phase d'évaluation de leur minorité et de leur situation sociale	4	2	5	36	32
Dont départs de leur propre initiative (fugues, ...)	4	2	5	29	32
Autres raisons	0	0	0	7	0

Source : chambre régionale des comptes, d'après les données transmises par le département des Deux-Sèvres

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 des Deux-Sèvres, la quasi-totalité des personnes mises à l'abri est hébergée dans des établissements hôteliers de Niort. Lorsque le profil du jeune nécessite une prise en charge plus adaptée, il peut être accueilli chez un assistant familial ou dans une autre structure de l'ASE.

L'augmentation très importante des personnes mises à l'abri et un manque d'organisation ont entraîné une prolongation des séjours des jeunes dans les hôtels, notamment en 2016 et 2017. De ce fait, les dépenses d'hôtels assumées par le département se sont établies à des montants très importants en 2016 (plus de 800 K€) et 2017 (1,9 M€). Or, le département a tardé à mettre en œuvre une procédure de publicité et de mise en concurrence des prestations hôtelières.

Malgré tout, le département des Deux-Sèvres 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.

5.2.2 Le processus d'évaluation

Comme exposé *supra*, le département a tardé à mettre en place une organisation stable et un pilotage des actions relatives à la mise à l'abri, à l'évaluation et à l'accueil des mineurs non accompagnés. Il s'ensuit que les données transmises par le département 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 ses déclarations sur son identité, son âge, sa famille d'origine, sa nationalité et son 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'âge¹⁹.

¹⁹ Article 388 du code civil.

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.

La convention avec la préfecture des Deux-Sèvres pour préciser ces nouveaux modes d'intervention a été adoptée en juin 2019 par le conseil départemental.

Les services du département ont procédé à un nombre croissant d'évaluations entre 2014 et 2018, (471 en 2018, 121 en 2016, 32 en 2014). En plus de cet aspect quantitatif, il apparaît 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 qui est passé de 87,5 % à 12 % :

Tableau n° 39 : Évolution du taux d'évaluation positive (reconnaissance du statut de MNA)

	2014	2015	2016	2017	2018
<i>Nombre d'évaluations</i>	32	47	121	280	471
<i>Décisions positives</i>	28	39	110	168	57
<i>Taux d'évaluation positive</i>	87,5 %	83 %	91 %	60 %	12 %

Source : chambre régionale des comptes, d'après les données transmises par le département des Deux-Sèvres *

Selon le département, cette tendance s'explique par une meilleure organisation et une professionnalisation de la mission d'évaluation initiée avec la création de la mission « MNA ».

Les intervenants au processus d'évaluation

Comme exposé *supra*, l'évaluation des personnes mises à l'abri a toujours été réalisée en interne, par les services du département, même si l'organisation et le pilotage de cette activité n'ont été structurés que tardivement. Cette mission était auparavant dévolue à la maison départementale de l'enfance (MDE) qui assurait l'accompagnement des jeunes et les évaluations, ces deux missions n'étant alors pas séparées. À partir du mois d'octobre 2017, compte-tenu des difficultés importantes d'organisation de la MDE et des conditions de travail fortement dégradées, il a été décidé d'instituer une « mission MNA » chargée de réaliser les évaluations, conjointement avec la MDE. À partir de janvier 2018, la mission MNA a pris en charge l'ensemble du processus d'évaluation.

Les difficultés d'organisation et la dégradation des conditions de travail au sein du service MNA de la MDE

Une lettre de l'inspection du travail envoyée au directeur de la maison départementale de l'enfance le 8 novembre 2017 relève les dysfonctionnements ou problématiques suivants :

- *« Charge de travail : évolution du nombre de MNA de 150 à 340, absence de relais en aval de la mission du service contraignant ce dernier à poursuivre l'accompagnement, heures supplémentaires s'accumulant (572 heures pour 12 agents), travail à domicile, retour en dehors des jours et horaires habituellement travaillés, réticences à prendre des congés ou repos du fait du report de la charge de travail sur les collègues ;*
- *Stress et fatigue du personnel : public difficile et exigeant ;*
- *Locaux inadaptés : travail à deux avec un seul micro dans 10 m², réception de jeunes pouvant avoir une réaction agressive dans des locaux sans possibilité de retrait en cas d'agression, réunions collectives dans les couloirs des hôtels, accueil de renforts ne pouvant se faire avec les équipes actuelles faute de place dans les locaux ;*
- *Sentiment de travail « bâclé » faute de temps d'où une perte de sens, absence de visibilité sur une éventuelle sortie de crise ;*
- *Risque de tensions au sein des autres services du fait du transfert des moyens au service MNA ;*
- *Développement du risque infection (tuberculose). »*

Après avoir dressé ce constat alarmant, l'inspecteur du travail a rappelé au directeur les dispositions de la quatrième partie du code du travail applicable au foyer départemental de l'enfance. L'employeur a notamment été rappelé à son obligation d'assurer la sécurité et de protéger la santé physique et mentale des travailleurs (article L. 4121-1 du code du travail) et d'organiser une évaluation et prévention des risques (article L. 4121-2 du code du travail).

Depuis le 1er janvier 2019, la mission MNA assure également le suivi des MNA accueillis et des jeunes majeurs mais les deux équipes (évaluation-accompagnement) sont distinctes et n'interviennent que dans leur champ respectif.

La cellule « évaluation » de la mission MNA est composée de deux évaluatrices (une assistante de service sociale et une éducatrice) qui ont bénéficié d'une formation à l'évaluation dispensée par FRANCE TERRE D'ASILE puis de la formation nationale à l'évaluation dispensée par l'école nationale de la protection judiciaire de la jeunesse à l'INSET d'ANGERS. Les évaluatrices ont également été formées à l'authentification des documents d'identité et d'état civil de premier niveau. Enfin, les professionnels effectuent hebdomadairement, voire quotidiennement, une veille documentaire et des vérifications sur internet. Un réel effort de formation et de professionnalisation à la mission d'évaluation sociale et de minorité peut donc être relevé depuis la création de la cellule MNA mais tous les agents du service MNA de la MDE n'ont pas reçu ces formations.

S'agissant des liens avec les services de l'État, le département a décidé, lors de la création de la mission MNA afin de prévenir le risque contentieux, de fiabiliser et d'objectiver davantage les évaluations de la minorité et de l'isolement. Dans ce cadre, un partenariat a été établi avec la préfecture afin de procéder à des vérifications documentaires pour les documents

d'identité présentés par les jeunes primo-arrivants. Le département a donc tardé à mettre en place un outil de vérification documentaire en lien avec la préfecture puisque ce partenariat n'a été initié qu'au cours de l'année 2018.

Les documents d'identité peuvent désormais faire l'objet d'une vérification par la DZPAF (direction zonale de la police de l'air aux frontières) de Bordeaux via le référent fraude de la préfecture des Deux-Sèvres. La formation des évaluateurs au premier niveau de vérification documentaire permet d'effectuer un premier examen d'authentification en interne permettant de détecter les fraudes ou falsifications moins avancées. Cette vérification de premier niveau permet d'éviter la prolongation de la durée de mise à l'abri et d'évaluation qu'entraîne une saisine de la DZPAF (quatre à six semaines selon le département).

Lorsque le contrôle d'authentification de la DZPAF aboutit à un constat d'irrégularité ou de falsification, le département dépose plainte afin que ces documents ne soient plus en circulation. Selon la collectivité, la collaboration avec les services de l'État est globalement efficiente.

Les relations du département avec l'autorité judiciaire apparaissent plus compliquées. Selon les services, il n'a pas été possible de mettre en place une organisation ou un protocole avec le procureur de la République, malgré des demandes répétées.

En réponse au questionnaire, le département a indiqué à l'équipe de contrôle avoir souhaité : *« mettre en place un protocole avec le parquet du tribunal de grande instance de Niort dès l'automne 2015, projet qui n'aurait pas pu aboutir du fait du refus de Madame le Procureur que les jeunes soient reçus dans un délai raisonnable (48h) par l'OPJ. Nous nous étions basés sur le protocole conclu par le Département de la Vienne avec le Parquet, les services de police et de gendarmerie qui fonctionnait particulièrement bien. »*

Malgré les tentatives du département de renouer le dialogue sur ce sujet à travers plusieurs rencontres, le Parquet n'a pas donné suite. »

Les services de la collectivité ont adressé un courrier à la procureure de la République en janvier 2019 afin de pouvoir accéder, en lien avec les services judiciaires, au fichier VISABIO. Cette procédure, utilisée dans d'autres départements, permet de vérifier que le demandeur d'une mise à l'abri n'a pas déjà effectué une demande d'asile ou de titre de séjour en indiquant une autre date de naissance. Le département n'a pas reçu de réponse, positive ou négative, à cette demande.

Outre l'absence de partenariat avec l'autorité judiciaire dans la phase de signalement, de mise à l'abri et d'évaluation, le département a également indiqué avoir été confronté à une saturation supplémentaire de ses dispositifs d'accueil du fait de l'absence de saisine par le procureur de la République du tribunal de grande instance de Niort de la mission MNA (MMNA) du ministère de la justice. Plusieurs courriers ont été adressés par le président du conseil départemental à la procureure de la République, à la directrice de la protection judiciaire de la jeunesse, au ministre de la justice et au Premier ministre afin de régler cette situation.

Selon le président du conseil départemental, ce dysfonctionnement a entraîné la prise en charge par le département des Deux-Sèvres de 48 MNA supplémentaires en 2016 et au moins 20 mineurs en 2017 : *« Nous en étions arrivés à une telle saturation du dispositif que nous avons demandé directement aux juges des enfants de faire des demandes de réorientations, ce qu'ils ont accepté de faire ponctuellement à compter d'avril 2017. »*

La situation a été régularisée à partir de l'automne 2017, la cellule nationale étant dorénavant systématiquement sollicitée.

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 pour les années antérieures à 2018.

Tableau n° 40 : Le déroulement de la phase d'évaluation

		2014	2015	2016	2017	2018
Nombre de personnes ayant fait l'objet d'une évaluation de leur minorité et de leur situation sociale par le département		32	47	121	280	471
Nombre d'entretiens conduits dans le cadre de l'évaluation	Nombre d'évaluations ayant donné lieu à un seul entretien	Un entretien normalement				451
	Nombre d'évaluations ayant donné lieu à deux entretiens					20
	Nombre d'évaluations ayant donné lieu à trois entretiens ou plus					0
Durée moyenne des entretiens (en heures)		1h30				
Nombre de recours à un service d'interprétariat		0	11	10	51	58
Durée des évaluations de la minorité et de la situation sociale entre le début de la mise à l'abri (accueil provisoire) et la décision prise par le président du conseil départemental à l'issue de l'évaluation	Durée moyenne (en jours)	non connu				26,75
	Nombre de cas où la durée a été inférieure à 5 jours					34 dont 13 sorties immédiates
	Nombre de cas où l'évaluation a duré de 5 jours à 8 jours					39
	Nombre de cas où l'évaluation a duré 9 ou 10 jours					36
	Nombre de cas où l'évaluation a duré plus de 10 jours					375
	Durée de l'évaluation la plus longue (en nombre de jours)					132 (2 situations)
Nombre d'évaluations ayant débouché sur une décision positive de reconnaissance de la situation de mineurs non accompagné		28	39	110	168	57
<i>Pour ces décisions favorables, durée moyenne de l'évaluation</i>		non connu				1h30
Nombre d'évaluations ayant débouché sur une décision négative (refus de reconnaissance de la situation de mineurs non accompagné)		4	8	11	112	414
<i>Pour ces décisions défavorables, durée moyenne de l'évaluation</i>		non connu				1h30

Source : département des Deux-Sèvres

Tableau n° 41 : L'évaluation de l'état civil, de la minorité et de la situation sociale

		2014	2015	2016	2017	2018
<i>Nombre de personnes ayant fait l'objet d'une évaluation de leur minorité et de leur situation sociale par le département</i>		32	47	121	280	471
Genre	Jeunes garçons	31	47	113	277	464
	Jeunes filles	1	0	8	5	7
<i>Nombre de personnes n'ayant produit aucun document d'identité ou d'état civil</i>		non connu				305
<i>Nombre de personnes ayant produit des documents d'identité ou d'état civil</i>		non connu				166
<i>Nombre de cas où ces documents ont été estimés authentiques et rattachables au demandeur</i>		non connu				3
<i>Nombre de cas où des documents estimés authentiques n'ont pas pu être rattachés au demandeur</i>		non connu				9
<i>Nombre de cas où les documents ont été estimés non authentiques ou frauduleux</i>		non connu				154
<i>Nombre de cas où des services extérieurs (préfecture, ...) ont été sollicités en cours d'instruction pour apprécier l'authenticité des documents d'identité et/ou leur rattachement aux demandeurs</i>		non connu				36
<i>Nombre de personnes pour lesquels un examen radiologique osseux a été demandé par le département pour une estimation de l'âge</i>		non connu				0
<i>Nombre de cas où les demandes d'examen osseux n'ont pu être réalisées par refus de la personne concernée</i>		non connu				0
<i>Nombre de cas où les examens osseux ont été réalisés</i>		non connu				0
<i>Parmi les examens osseux réalisés, nombre de cas concluant à l'absence de minorité</i>		non connu				0
<i>Nombre de cas où des services extérieurs ou des professionnels d'autres spécialités ont été sollicités pour évaluer la cohérence des éléments recueillis sur la situation sociale et le parcours</i>		non concerné				
<i>Nombre de cas pour lesquels un signalement a été effectué (au préfet, au procureur de la République, à d'autres services de l'Etat)</i>	Signalements aux services chargés de la lutte contre la fraude documentaire	non connu				20
	Signalement pour suspicion d'existence de réseaux de traite des êtres humains	non connu				0
	Signalements pour d'autres motifs (à préciser)	non connu				0

Source : département des Deux-Sèvres

Tableau n° 42 : Les suites des décisions prises à l'issue de l'évaluation

	2014	2015	2016	2017	2018
Nombre total de décisions rendues par le président du conseil départemental à l'issue du processus d'évaluation	32	47	121	280	471
Cas 1 : Décisions positives du président du conseil départemental (reconnaissance de la minorité et de la situation de danger) et transmission au procureur de la République en vue de la saisine du juge des enfants	28	39	110	168	57
<i>Dans ces cas 1, nombre de cas dans lesquels le procureur de la République a décidé de ne pas suivre la décision positive du président du conseil départemental et de ne pas saisir un juge des enfants en estimant que l'intéressé(e) n'est pas mineur(e)</i>	non concerné				
<i>Dans ces cas 1, nombre de cas dans lesquels le juge des enfants n'a pas suivi la décision positive du président du Conseil départemental</i>	non concerné				
Cas 2 : Décisions négatives du président du conseil départemental et refus de prise en charge de l'intéressé en tant que mineur non accompagné	4	8	11	112	414
<i>dont décisions négatives motivées par l'absence de situation de minorité</i>	non connu				
<i>dont décisions négatives motivées par le fait que l'évaluation sociale a mis en évidence des incohérences graves</i>	non connu				
<i>dont décisions motivées par l'absence de danger</i>	non connu				
<i>dont autres motifs de refus (à expliciter)</i>	non connu				
Dans ces cas 2 (décisions négatives du président du conseil départemental), suites contentieuses éventuelles	Nombre de saisines directes du juge des enfants par les personnes dont l'admission a été refusée par le président du conseil départemental	non connu			41
	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	non connu			14

Source : département des Deux-Sèvres

Tableau n° 43 : 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 positive en tant que mineurs non accompagnés par le président du conseil départemental	Nombre de placements dans le département	ND	ND	107	56	41
	Nombre de placements dans d'autres départements en application de la gestion centralisée des placements	ND	ND	3	112 dont 73 en 2017	19
Cas 2 : Personnes ayant fait l'objet de décisions positives prises par des présidents d'autres conseils départementaux et qui ont été placées dans le département en application de la gestion centralisée des placements		ND	ND	4	ND	34

Source : département des Deux-Sèvres

Tableau n° 44 : Durée entre une décision positive du président du CD et la décision de placement prise par le juge des enfants

	2014	2015	2016	2017	2018
Durée moyenne	non connu				
Nombre de cas où cette durée a été inférieure à 1 mois					
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					
Durée la plus longue (en nombre de mois)					

Le département n'a pu fournir les éléments chiffrés relatifs à la durée entre la décision positive du président du CD et la décision de placement prise par le juge des enfants.

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

Les objectifs et les enjeux de l'évaluation ainsi que la procédure sont expliqués lors de la mise à l'abri et repris lors de l'évaluation. Les documents d'identité et d'état civil sont demandés aux jeunes lorsqu'ils se présentent. Il leur est également demandé de fournir leurs documents de voyage/transport, s'ils les ont gardés. Un document est remis au jeune lors de la mise à l'abri qui l'informe de la date de sa convocation à l'entretien. Il y est inscrit que « (...) les évaluateurs veilleront à exercer leur mission en toute neutralité et bienveillance ». Sont également mentionnés les différents points de l'entretien, identiques à ceux prévus à l'article 6 de l'arrêté du 17 novembre 2016 :

- état civil ;
- composition familiale ;
- présentation des conditions de vie dans le pays d'origine ;
- exposé des motifs de départ du pays d'origine et présentation du parcours migratoire de la personne jusqu'à l'entrée sur le territoire français ;
- conditions de vie depuis l'arrivée en France ;
- projet de la personne.

Les évaluations sont réalisées au sein du service, dans des bureaux dédiés aux entretiens, distincts des espaces de travail des évaluateurs. Les personnes évaluées ne sont généralement pas accompagnées. Lorsque le jeune ne comprend pas ou maîtrise mal le français, les évaluateurs font appel à un service d'interprétariat par conférence téléphonique, avec lequel la collectivité territoriale a passé une convention.

Peu d'outils documentaires sont mis à disposition des agents à l'exception d'articles identifiés par le service de documentation de la collectivité.

Les services départementaux relèvent que sur 471 personnes évaluées, seulement 166 ont produit un document d'identité. Parmi ces 166 documents, 154 ont été jugés non authentiques ou frauduleux, trois rattachables et authentiques et neufs authentiques mais non rattachables. Intuitivement, ce chiffre apparaît considérable. En effet, il convient de distinguer, pour analyser l'authenticité d'un acte d'état civil ou d'un document d'identité, le caractère non authentique d'un acte (au regard de ses caractéristiques, la DZPAF n'est pas en mesure d'assurer avec certitude que le document analysé est authentique) de son caractère frauduleux qui peut être plus ou moins flagrant.

En l'absence de documents d'identité et/ou d'état civil permettant d'attester la minorité du jeune après vérification documentaire, la nationalité et l'état civil des demandeurs sont évalués par la cohérence du récit, par des questions sur le pays d'origine (président actuel, drapeau, ville, quartier, us et coutumes, dialecte utilisé, scolarité, etc.). L'objectif est d'analyser les éventuelles incohérences ou invraisemblances (temporelle ou géographique) au regard des connaissances des évaluateurs en géopolitique, systèmes éducatifs, parcours migratoires, etc.

Le département ne demande pas de tests osseux.

Une fois l'entretien réalisé, les évaluateurs rendent un rapport motivé en reprenant les éléments fournis par le jeune dans chacun des points de la grille d'évaluation. Les évaluateurs essaient de bien distinguer les réponses de l'évalué, en les mettant entre guillemets, de leur analyse. Le rapport se conclut par un avis motivé appuyé sur un faisceau d'indices. Les évaluations sont ensuite transmises à la chargée de mission pour validation et signature.

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

Le département n'a pas été en mesure, en l'absence de tableaux de bord complets pour les années antérieures à 2018, de restituer la durée précise des évaluations et des phases de mise à l'abri entre 2014 à 2017.

Il a cependant été possible de reconstituer une durée moyenne de mise à l'abri à partir d'informations partielles.

En 2014, les données disponibles permettent d'aboutir à une durée moyenne de dix jours même si les informations sont très hétérogènes et n'apparaissent pas cohérentes : 14 mineurs ont fait l'objet d'une ordonnance de placement provisoire le jour même où le lendemain de la date à laquelle ils se sont présentés au département tandis que la durée de mise à l'abri d'autres jeunes s'établit à plus de cinquante jours.

Pour l'année 2015, la durée de la mise à l'abri et de l'évaluation n'est connue que pour neuf cas sur les 47 signalements. La durée moyenne est de 14,3 jours auquel le département a proposé d'ajouter 10 jours de délai supplémentaire pour prendre en compte le délai de la décision d'assistance éducative prise par le juge des enfants ou la sortie du dispositif de mise à

l'abri pour les majeurs. Cela permet d'aboutir à une durée moyenne de 24 jours (arrondi au jour inférieur).

Pour l'année 2016, 79 durées d'évaluations sont connues sur 121 signalements. Le délai moyen s'est établi à 24,5 jours plus 10 jours, soit 35 jours (arrondi au jour supérieur).

En 2017, la durée moyenne de la mise à l'abri a pu être calculée à partir de 183 cas sur 280. Elle s'est établie à 41,5 jours, soit 52 en prenant en compte la méthode exposée *supra*.

Le département a pu renseigner la durée moyenne des évaluations en 2018 : 26,5 jours. La mise en place d'une nouvelle organisation de la prise en charge des mineurs non accompagnés a donc permis de réduire les délais d'instruction des demandes de prise en charge. Selon le tableau de bord transmis par le département à la chambre régionale des comptes, la mise à l'abri était prolongée d'en moyenne six jours par le délai pris entre la validation du rapport d'évaluation et l'entretien de retour d'évaluation organisé avec le jeune.

Depuis le début de l'année 2019, la durée d'évaluation et de mise à l'abri a fortement diminué en lien avec la nouvelle organisation mise en place par le département. Selon les services, même si le délai de cinq jours n'est dans la plupart des cas pas respecté, les évaluations sont effectuées suffisamment rapidement pour que le délai d'instruction soit compris entre six et dix jours.

Le contentieux des décisions prises à l'issue des évaluations

Une fois l'évaluation réalisée, la décision est prise par la responsable de la mission MNA par délégation du président du conseil départemental. Il est rare que des vérifications complémentaires soient alors demandées sauf pour préciser certains éléments écrits ou veiller à la cohérence de l'analyse et de la conclusion du rapport d'évaluation.

En 2018, 41 recours ont été formés sur un total de 414 décisions négatives rendues à la suite du processus d'évaluation. Ce chiffre ne tient cependant pas compte des instances audiencées en 2019. Sur ces 41 recours, le juge des enfants a contredit la décision du département et admis le demandeur à l'aide sociale à l'enfance dans 14 cas. Selon les agents de la mission MNA, jusqu'en juillet 2018, la part des décisions de justice infirmant la décision du département était nettement majoritaire. Depuis la généralisation des vérifications documentaires et « *l'étayage des évaluations* », le juge suit plus fréquemment la position du département. Depuis le 1^{er} janvier 2019, le département a décidé de faire systématiquement appel à un avocat pour défendre les décisions prises devant le juge des enfants. Un marché public après publicité et mise en concurrence préalables a été passé à cette fin en novembre 2018.

Dans le cadre de ces recours, les juges des enfants peuvent procéder à des investigations supplémentaires en diligentant des tests osseux ou des vérifications documentaires.

Les services de la mission MNA sont parfois informés, après demande d'informations, par les départements limitrophes qu'un jeune a déjà été évalué majeur dans une autre collectivité. Dans ce cas, et en l'absence de fichier mutualisé permettant de démontrer avec certitude la réalisation d'une première évaluation, il est procédé à une nouvelle instruction de la demande.

Le département ne réalise pas de réévaluations de jeunes déclarés mineurs dans d'autres départements et accueillis, après réorientation, dans le département des Deux-Sèvres.

Interrogée sur les difficultés rencontrées par le département 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 :

« L'organisation des évaluations depuis la mise en place d'une mission dédiée a été facilitée, du fait d'une équipe spécialisée, non confrontée à l'accompagnement du public au quotidien et dans la construction de projet.

L'accès aux formations est indispensable, ainsi que l'investigation pour la vérification des éléments recueillis lors des évaluations.

Le partenariat avec les services de la préfecture et du commissariat sont une nécessité et ont permis une réelle avancée dans la fiabilisation des évaluations, la coordination de certaines interventions mobilisant les services de la préfecture et/ou le commissariat.

Par contre l'absence de partenariat avec le Parquet est un véritable problème qui ne permet pas la construction d'un protocole entre tous les intervenants concernés par la coordination de la prise en charge de ce public spécifique.

(...) Pour la vérification des empreintes par le fichier Visa Bio, un courrier de la Direction Générale a été transmis au Parquet, sans avancée sur le sujet.

D'autre part, le partenariat avec le 115 est efficient. Il est sollicité pour l'hébergement éventuel des jeunes évalués majeurs, le lien est établi à chaque sortie par un document de fin de prise en charge au nom du jeune. Cependant les places d'accueil sont limitées et les jeunes se retrouvent en errance vers d'autres départements à la recherche d'une nouvelle prise en charge ASE suite à évaluation. »

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

Dans un premier temps, en réponse au premier questionnaire, le département n'a pas été en mesure de renseigner le coût de la phase de mise à l'abri et d'évaluation pour les années antérieures à 2018. Il a cependant été possible de reconstituer un coût estimatif pour les années 2014 à 2017 à partir de la durée moyenne de mise à l'abri et des données communiquées par la collectivité.

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 n° 45 : Coûts estimatifs nets de la phase de mise à l'abri et d'évaluation

En €

		2014	2015	2016	2017	2018
Coûts totaux bruts		75 332	125 700	364 766	1 160 196	1 138 176
<i>Dont coûts hébergement</i>	Dispositif spécifique					109 500
	MDE	43 740	17 700	17 010	12 636	-
	MECS					-
	ASSFAM	29 512	23 200			-
	FJT	2 080		1 820		-
	Hôtels		51 200	278 070	1 015 560	739 908
	LVA	24 000	3 600	5 250		-
<i>Dont coûts alimentation, vêtements, accès aux soins</i>						2 045
<i>Dont coûts pour la réalisation des opérations d'évaluation</i>						6 248
<i>Dont autres coûts administratifs (personnels et moyens du département, ...)</i>			30 000	62 616	132 000	233 279
<i>Dont frais de justice</i>						41 404
Recettes ASP		28 750	47 500	116 250	315 750	605 000
Coût total estimatif net de la phase de mise à l'abri et évaluation		46 582	78 200	248 516	844 446	533 176
Rappel : nombre de jeunes évalués et mis à l'abri		36	49	130	316	471

Source : chambre régionale des comptes, d'après les données transmises par le département des Deux-Sèvres

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 2017. Il a été estimé qu'elle s'établissait à près de 800 K€ en 2017, un montant près de quatre fois supérieur à celui de 2016, avant de diminuer légèrement en 2018 (environ 500 K€).

Le coût moyen²⁰ d'une mise à l'abri et d'une évaluation a évolué de la manière suivante : 1 294 € en 2014, 1 595 € en 2015, 1 911 € en 2016, 2 672 € en 2017 et 1 132 € en 2018. Cette variation erratique peut s'expliquer par l'allongement croissant de la durée de mise à l'abri entre 2014 et 2017, particulièrement sensible en 2017. En 2018, la mise en place d'une meilleure

²⁰ Pour le département, soit le coût total estimatif net des remboursements de l'État divisé par le nombre de jeunes mis à l'abri.

organisation, la diversification des structures d'accueil et la réduction des durées de prise en charge ont permis de faire sensiblement baisser ce coût moyen.

Les services du département ont procédé à un nombre croissant d'évaluations entre 2014 et 2018 (471 en 2018, 121 en 2016, 32 en 2014). En plus de cet aspect quantitatif, il apparaît que les décisions rendues à l'issue du processus d'évaluation ont elles aussi fortement évolué, le taux d'évaluation positive, c'est-à-dire de reconnaissance de la qualité de MNA, étant passé de plus de 90 % en 2016 à 12 % en 2018. Selon le département, cette tendance s'explique par une meilleure organisation et une professionnalisation de la mission d'évaluation initiée avec la création de la mission MNA.

La mission MNA est composée de deux agents évaluateurs qui ont reçu une formation préalable pour la conduite des entretiens ainsi que pour l'analyse de premier niveau des documents d'état civil et d'identité. Selon la collectivité, les relations du département avec les services de l'État sont efficaces mais celles avec l'autorité judiciaire sont plus compliquées, les deux entités n'étant liées par aucune convention et le procureur de la République n'ayant pas saisi le ministère de la justice pour activer le mécanisme de répartition entre départements avant l'automne 2017, ce qui aurait entraîné une saturation supplémentaire des dispositifs d'accueil. En 2017, la durée moyenne des mises à l'abri et évaluations s'établissait à 52 jours. Depuis le début de l'année 2019, en lien avec la nouvelle organisation mise en place, le délai d'évaluation est généralement compris entre cinq et dix jours.

La forte baisse du nombre d'évaluations positives a conduit à une augmentation des recours contre les décisions prises à l'issue de ce processus. Le département affirme que le juge suit plus fréquemment les décisions rendues par le département du fait de la généralisation des vérifications documentaires et des rapports plus étayés. Le coût net des remboursements de l'État de la phase de mise à l'abri et d'évaluation s'établissait à plus de 500 K€ en 2018 contre environ 845 K€ en 2017, soit respectivement 1 132 € et 2 672 € par personne évaluée et 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° 46 : Nombre de MNA pris en charge par le département au 31 décembre

	2014	2015	2016	2017	2018
<i>Nombre total de mineurs non accompagnés pris en charge par le département</i>	35	56	146	151	144
<i>Nombre de mineurs non accompagnés dont le département assure la tutelle en vertu d'une décision du juge des tutelles</i>	non connu				69
<i>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</i>	non concerné				

Source : département des Deux-Sèvres

Tableau n° 47 : Origine de l'entrée dans le dispositif et caractéristiques des MNA

		2014	2015	2016	2017	2018
<i>Origine de l'entrée dans le dispositif</i>	Mineurs non accompagnés qui avaient été évalués et suivis dès leur mise à l'abri par le département	ND	ND	107	65	41
	Mineurs non accompagnés qui avaient été évalués dans d'autres départements et qui ont été confiés au département	ND	ND	ND	ND	34
<i>Sexe</i>	Jeunes garçons	ND	ND	ND	ND	75
	Jeunes filles	ND	ND	ND	ND	
<i>Âges à l'entrée dans le dispositif de pris en charge par le département</i>	<i>Mineurs de 13 ans et moins</i>	ND	ND	ND	ND	1
	<i>Mineurs de 14 ans</i>	ND	ND	ND	ND	1
	<i>Mineurs de 15 ans</i>	ND	ND	ND	ND	12
	<i>Mineurs de 16 ans</i>	ND	ND	ND	ND	24
	<i>Mineurs de 17 ans</i>	ND	ND	ND	ND	16

Source : département des Deux-Sèvres

Selon le département des Deux-Sèvres, les mineurs non accompagnés présentent des spécificités : « (...) ils sont dotés des compétences pour s'engager dans une insertion sociale, scolaire et professionnelle positive. Ils sont en grande majorité en capacité de suivre des cursus scolaires ou de s'engager rapidement dans une formation professionnelle en alternance, qui débouche sur une autonomie peu après la majorité. »

Les services de l'ASE estiment que le profil des autres jeunes accueillis à l'aide sociale à l'enfance est en général assez différent car ils cumulent souvent des difficultés multiples liées à leur histoire familiale, à des ruptures, des pathologies qui entravent leur scolarité, leur insertion et l'accès à l'autonomie à la majorité.

Par ailleurs, sur le plan administratif et judiciaire, les professionnels du département affirment être confrontés à des problématiques différentes :

- sur le plan judiciaire : après une mesure de placement provisoire d'une durée de six mois, le département sollicite généralement une délégation de l'autorité parentale qui entraîne un dessaisissement du juge des enfants et une saisine du juge des tutelles. La délégation de l'autorité parentale prononcée par le juge des tutelles entraîne un transfert de l'autorité parentale au département ; le jeune n'est donc plus suivi par le juge des enfants qui aura rendu, après la décision de délégation, un jugement de non-lieu à assistance éducative ;
- sur le plan administratif, il convient de veiller aux modalités d'acquisition d'un titre de séjour à la majorité ou à la demande d'une autorisation de travail auprès de la DIRECCTE.

S'agissant de l'organisation de l'accompagnement socio-éducatif, les MNA étaient initialement suivis, comme les autres mineurs accueillis à l'ASE, par les éducateurs présents sur le territoire dans les antennes médico-sociales. À partir de l'année 2016 et jusqu'au 31 décembre 2018, les MNA étaient suivis par un référent du service MNA de la MDE. Depuis le 1^{er} janvier 2019, l'accompagnement relève soit des structures dans lesquelles les jeunes ont été confiés (résidences habitat jeune notamment) soit de la mission MNA. Un référent instructeur accompagnateur est toutefois systématiquement nommé, afin de gérer les démarches administratives des jeunes confiés aux structures.

Le département a donc fait le choix de gérer l'accompagnement des mineurs non accompagnés d'une manière différente de l'ensemble des jeunes suivis et/ou accueillis à l'aide sociale à l'enfance en créant une entité en dehors du périmètre de l'ASE. De la même façon, le département n'envisage pas de déployer de projet pour l'enfant pour les MNA, ce document n'étant pas, selon les services, adapté aux spécificités des mineurs étrangers.

Lorsque le profil des jeunes nécessite une prise en charge plus traditionnelle (âge, problèmes de santé), le bureau des dispositifs d'accueil (BDA) peut être sollicité pour identifier les places disponibles auprès d'assistants familiaux.

Le département n'a pas institué de dispositif de mentorat entre les mineurs actuellement pris en charge et d'anciens MNA.

Effectivité et durée de prise en charge des MNA

Depuis 2014, le département n'a pas refusé de prendre en charge des personnes reconnues MNA 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 deux ans. Certains mineurs accueillis en Deux-Sèvres ont pu être amenés à quitter le département prématurément pour divers motifs qui n'ont pas été nécessairement identifiés par les services, faute d'avoir analysé ce phénomène.

Le département n'est pas confronté aux problématiques de délinquance qui peuvent concerner les MNA dans d'autres départements.

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 la juge des tutelles pour rendre sa décision.

Cette exigence conduit à un allongement des délais pour la demande de tutelle. Le département et un certain nombre de jeunes se trouvent donc dans une situation juridique précaire car la mesure d'assistance éducative est généralement accordée pour une durée initiale de six mois.

Les services ont évoqué des situations où la demande de tutelle a été réalisée en 2017 et n'avait toujours pas donné lieu à une décision du juge des tutelles au moment du contrôle. Cette situation serait d'autant plus préjudiciable que les mesures d'assistance éducative sont caduques ce qui place le département et les jeunes dans une situation juridiquement précaire. Le département affirme avoir renouvelé ses demandes de tutelles à plusieurs reprises sans que la situation ne s'améliore.

Au cours de l'instruction du rapport de la chambre régionale des comptes, il a été demandé à la mission MNA de transmettre à l'équipe de contrôle la liste des dossiers en attente d'une décision du juge des tutelles. Cette liste fait apparaître qu'en mai 2019, deux demandes formulées en 2017 et 29 demandes en 2018 n'avaient pas été traitées.

Il est donc nécessaire que le département se rapproche du tribunal de grande instance afin de préparer avec lui une convention qui permettrait de renforcer la qualité des diligences mises en œuvre par chaque acteur dans l'intérêt de l'enfant.

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). Ces modalités peuvent être des résidences habitat jeune, des appartements individuels ou des colocations.

En 2014, les mineurs non accompagnés étaient majoritairement accueillis dans des structures dépendant de la maison départementale de l'enfance (MDE) et dans des lieux de vie et d'accueil (LVA). Cette modalité d'accueil s'est maintenue en 2015 même si un certain nombre de jeunes ont commencé à être hébergés à l'hôtel jusqu'à ce que ce type d'hébergement, pourtant non autorisé à accueillir des mineurs de l'aide sociale à l'enfance, devienne majoritaire.

Du mois de janvier 2017 à avril 2018, le département a expérimenté un projet d'accueil avec quatre résidences habitat jeune préfigurant la mise en place d'un partenariat de longue durée par la publication d'un appel à projet. Quatre conventions prenant effet au 1^{er} janvier ont ainsi été passées avec les associations pour l'habitat des jeunes suivantes : L'ESCALE (15 places soit 45 jeunes accueillis sur l'année), PASS'HAIJ NORD DEUX-SEVRES (cinq places soit 15 jeunes accueillis sur l'année), TOITS ETC. (cinq places soit 15 jeunes accueillis sur l'année) et UN TOIT EN GÂTINE (cinq places soit 15 jeunes accueillis sur l'année). L'objectif fixé par les conventions est de « *mettre en œuvre une action globale d'hébergement, de restaurations et d'accompagnement socio-éducatif auprès des jeunes* :

- *offrir un hébergement de qualité inscrit dans un parcours résidentiel ;*
- *assurer la restauration ;*
- *accompagner l'insertion sociale et professionnelle de ces jeunes ;*
- *favoriser l'autonomie et la citoyenneté. »*

Six mois après le début de l'expérimentation, le département a publié un avis d'appel à projet pour la création de 120 places d'accueil pour les mineurs non accompagnés confiés au département. Deux types de places ont été créées à partir de mars 2018 :

- 50 places dans l'agglomération de Niort pour le premier accueil : ces places sont censées être occupées pour une durée moyenne de quatre mois au cours de laquelle les équipes peuvent identifier les besoins et les attentes du jeune, préparer son projet d'insertion socio-professionnelle ;
- 70 places en moyen et long séjour réparties sur l'ensemble du département (15 au sein de l'agglomération de Niort, 15 dans le Mellois et le Haut Val de Sèvre, 20 dans le Bressuirais et le Thouarsais et 20 sur la Gâtine).

Les dispositifs d'accueil assurent les prestations suivantes :

- accueil des mineurs : hébergement diversifié, appartements en colocation ;
- accompagnement quotidien afin de favoriser l'insertion sociale, scolaire et professionnelle des jeunes accueillis (inscription dans un parcours scolaire ou de formation, accompagnement vers l'autonomie) ;

- accompagnement des démarches relatives au droit de séjour, aux demandes d'asile ;
- accompagnement et organisation des démarches pour le soin ;
- accueil des filles : accompagnement plus spécifique pour cette population, adapté à leurs difficultés ;
- proposition d'une orientation en coordination avec la maison départementale de l'enfance.

Les associations suivantes ont été autorisées à la suite de cet appel à projet par arrêté du président du conseil départemental :

- L'ESCALE : capacité d'accueil de dix places pour le premier accueil et 15 places pour le moyen et long séjour ;
- L'ESCALE POITOU-CHARENTES : capacité d'accueil de 40 places pour le premier accueil ;
- PASS'HAIJ : capacité d'accueil de 20 places pour le moyen et long séjour ;
- TOITS ETC. : capacité d'accueil de 15 places pour le moyen et long séjour ;
- UN TOIT EN GÂTINE : capacité d'accueil de 20 places pour le moyen et long séjour.

Tableau n° 48 : Prix de journée et production des documents prévus par le CASF

<i>Structure</i>	<i>Tarif jour</i>	<i>Projet d'établissement</i>	<i>Projet de service</i>	<i>Règlement de fonctionnement</i>	<i>Livret d'accueil</i>	<i>Contrat de séjour</i>
<i>L'ESCALE 17</i>	40 ou 55 €	Oui (avant-projet)	Non	Non	Non	Non
<i>L'ESCALE 79</i>	40 €	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
<i>PASS'HAIJ</i>	55 €	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
<i>UN TOIT EN GÂTINE</i>	55 €	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
<i>TOITS ETC.</i>	55 €	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui

Source : chambre régionale des comptes, d'après les données transmises par le département des Deux-Sèvres

À l'exception de l'association L'ESCALE (17), les établissements ont adopté les documents obligatoires prévus par le CASF.

Quant aux prix de journées, ils sont nettement inférieurs à ceux des autres structures d'accueil de l'aide sociale à l'enfance en Deux-Sèvres qu'il s'agisse des assistants familiaux (87 €), des MECS (161 €), des LVA (150 €) ou de la MDE (243 €).

Lorsque les jeunes présentent un profil particulier (moins de 15 ans, problématiques de santé) ils peuvent être orientés auprès d'assistants familiaux, en MECS ou LVA. Les jeunes femmes enceintes ou avec jeunes enfants peuvent être accueillies au sein du SAME. Deux jeunes étaient accueillis par des tiers bénévoles au début de l'année 2019.

Les jeunes reconnus mineurs non accompagnés ne sont plus hébergés à l'hôtel ou sinon de manière exceptionnelle, en attendant qu'une place se libère.

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. Les services du département ont cependant constaté que certains lieux de vie et d'accueil ont décidé de se consacrer à l'accueil de MNA venant d'autres départements, notamment de la région parisienne.

Tableau n° 49 : Modalités de prise en charge des MNA par le département (données au 31 décembre)

		2014	2015	2016	2017	2018
<i>Nombre total de MNA pris en charge par le département</i>		35	56	146	151	144
<i>Nombre de MNA dont le département assure la tutelle en vertu d'une décision du juge des tutelles</i>		non connu				69
<i>MNA faisant l'objet d'une simple mesure d'assistance</i>		non concerné				
<i>Mineurs non accompagnés placés auprès du département et hébergés</i>	Structure spécifique					91 (MAA et MLS)
	Foyer départemental de l'enfance	17	5	0	2	1
	MECS	2	2	2	3	3
	Familles d'accueil	0	7	4	1	0
	Foyers de jeunes travailleurs	2	14	3	42 (dont sous locations)	12
	Établissements d'éducation (internats, ...)	0	0	0	0	0
	Hôtels	1	18	92	8	5
	Autres structures collectives	12 (SAF et LVA)	10 (LVA)	3 (LVA)	2 (SAME)	2 (1 SAME et 1 LVA)
Autres hébergements	0	0	27 (appartements)	93 (dont sous locations et MAA/MLS)	30 (28 en appartements, un à l'hôpital, un tiers bénévole)	

Source : département des Deux-Sèvres

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 raisons des pathologies spécifiques à leur situation ni le nombre de ceux bénéficiant d'un suivi psychologique.

Il a pu apporter les réponses suivantes :

« Lorsque les mineurs sont confiés [pris en charge], un des axes de travail concerne la santé : dépistage des maladies endémiques aux pays d'origine, telles que la tuberculose, dépistage de maladies infectieuses telles que l'hépatite. Un partenariat est mis en place avec le CLAT et le CEGID à l'hôpital. Les vaccinations sont aussi mises en œuvre. Les problématiques de santé spécifiques sont repérées et les rendez-vous médicaux pris en

conséquence. Si un jeune manifeste une souffrance psychologique particulière un suivi psychologique est possible et mis en place. Il n'y a pas de prise en charge psychologique systématique. Les jeunes ayant un problème de santé invalidant sont aussi orientés vers des prises en charge spécialisée, voire RQTH selon situation. »

Tableau n° 50 : Le suivi sanitaire des MNA

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

Le département n'a pu apporter d'éléments chiffrés relatif au suivi sanitaire des MNA.

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

Selon la mission MNA, les mineurs non accompagnés âgés de plus de 16 ans s'inscrivent généralement dans des filières en alternance comme l'apprentissage, selon leurs aspirations professionnelles. Cette orientation tient au fait que leur objectif principal est l'accès à l'autonomie financière et l'obtention d'un titre de séjour à leur majorité. D'autres jeunes sont inscrits en lycée professionnel.

Certains ont accès à des classes spécialisées mises en place par l'éducation nationale lorsqu'ils ont besoin d'une remise à niveau dans les compétences et savoirs de base incluant notamment la maîtrise du Français. L'apprentissage du Français et des cours d'alphabétisation sont proposés, par le biais d'associations bénévoles, en l'attente d'une scolarisation pérenne ou en renfort selon le niveau du jeune.

Le département n'a pas passé de convention particulière avec l'inspection académique, le rectorat, la région ou des établissements d'enseignement pour organiser l'insertion académique des MNA. Des rencontres sont cependant régulièrement organisées avec des groupements d'employeur et la CASNAV (centre académique pour la scolarisation des nouveaux arrivants et des voyageurs).

Des difficultés ont été constatées pour l'obtention des autorisations de travail pour les mineurs non accompagnés souhaitant suivre un apprentissage ou une formation en alternance. La DIRECCTE, autorité chargée de délivrer ces autorisations, dispose d'un délai de deux mois pour instruire une demande. Selon les services, ce délai d'attente peut mettre en difficulté des projets d'apprentissage et bloquer pour un temps le processus d'accès à la régularisation et aux droits.

Tableau n° 51 : Le suivi de l'accès à l'éducation et à la formation des MNA

	2014	2015	2016	2017	2018
<i>Mineurs non accompagnés ne poursuivant ni scolarité ni apprentissage ni autre formation</i>	ND				31

	2014	2015	2016	2017	2018
<i>Mineurs non accompagnés poursuivant une scolarité dans des établissements d'enseignement secondaire <u>sans dispositif éducatif spécifique</u></i>		Majeure partie des parcours non renseignés			33
<i>Mineurs non accompagnés poursuivant une scolarité dans des établissements d'enseignement secondaire <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)</i>					12
<i>Mineurs non accompagnés placés en stages</i>					0
<i>Mineurs non accompagnés poursuivant un apprentissage ou une formation en alternance</i>				55 ?	59
<i>Autres cas de parcours éducatifs (à expliciter)</i>					9 (2 CDI, 1 école de la 2ème chance, 5 suivi mission locale, 1 garantie jeunes)

Source : département des Deux-Sèvres

Le coût de la prise en charge des MNA par le département

Le tableau suivant a été complété par les services du département. Les chiffres relatifs à l'année 2014 n'avaient cependant pas été renseignés par la collectivité. Ces données ont cependant pu être reconstituées à partir de tableaux de bords et de données éparses transmises par l'organisme contrôlé. Elles ne possèdent cependant qu'un caractère estimatif.

Tableau n° 52 : Le coût net de la prise en charge des MNA à l'ASE après leur évaluation

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	1 595 693	1 688 342	1 864 565	3 308 078	3 396 516	
<i>Coûts engagés pour les mineurs non accompagnés faisant l'objet d'une AEMO</i>	Non concerné					
<i>Coûts liés à l'accueil et l'hébergement</i>	Structures dédiées (RHJ)	0	0	0	645 000	1 680 939
	Foyer département de l'enfance	1 246 539	434 500	168 674	177 390	25 272
	MECS	30 400	116 800	223 513	159 023	175 507
	Familles d'accueil	0	204 400	52 125	29 200	0
	Foyers de jeunes travailleurs	9 500	0	84 047	185 472	95 577
	Établissements d'éducation (internats, ...)	ND	ND	ND	ND	ND
	Hôtels	20 020	114 800	795 645	1 345 712	451 500
	LVA et accueil mère-enfant	289 234	787 842	334 305	262 515	282 498
	Appartements et accueil bénévole	-	0	23 543	22 719	161 138
<i>Coûts pour l'accès à l'éducation ou à la formation professionnelle</i>	ND	ND	18 359	33 968	40 235	
<i>Coûts pour le suivi sanitaire et psychologique</i>	0	0	0	0	0	
<i>Autres coûts pour favoriser l'insertion sociale (adhésions à des associations sportives ou culturelles, activités diverses ...)</i>	ND	ND	ND	ND	4 774	
<i>Coûts administratifs (personnels et moyens du département, ...)</i>	ND	30 000	62 616	132 000	335 800	
<i>Autres coûts et frais : frais quotidien : alimentation, hygiène, vêture, primes examens, timbres fiscaux, allocations, transports, frais médicaux ...</i>	ND	ND	101 738	315 079	143 276	
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	20 829	269 625	
<i>Recettes perçues de la part de l'Etat</i>						
<i>Recettes du Fonds européen asile migration intégration (FAMI)</i>	Non concerné					
<i>Compensations exceptionnelles de l'Etat (arrêté du 23 juillet 2018)</i>	Non concerné				204 000	
<i>Remboursements par d'autres départements suite à réorientation)</i>	ND			20 829	65 625	
COÛT NET A LA CHARGE DU DÉPARTEMENT	1 595 693	1 688 342	1 864 565	3 287 249	3 126 891	

Source : chambre régionale des comptes, d'après les données transmises par le département des Deux-Sèvres

Comme le montre le tableau, le coût de l'accueil d'un MNA à l'aide sociale à l'enfance est très fortement tributaire des modalités d'hébergement retenues. Ainsi, le coût annuel moyen de prise en charge d'un MNA s'établissait à environ 46 K€ en 2014 contre 22 K€ en 2018. Ces chiffres doivent cependant être analysés sans leur conférer une valeur absolue puisqu'ils ont été calculés en retenant le nombre de MNA pris en charge par le département au 31 décembre.

Ils permettent cependant de démontrer que les modalités d'accueil choisies par le département en 2014 (foyer départemental de l'enfance, LVA) n'étaient pas soutenables financièrement compte tenu de l'augmentation importante du nombre de MNA accueillis à partir de 2016.

Le département a donc eu recours à l'hébergement en hôtels, moins onéreux que les structures d'accueil de l'aide sociale à l'enfance (MECS, LVA, assistants familiaux), même si cette modalité d'hébergement n'est pas conforme aux exigences posées par le code de l'action sociale et des familles ni aux intérêts des mineurs.

La création de places adaptées aux MNA dans les résidences habitat jeune proposant un accompagnement social et éducatif fondé sur la recherche d'autonomie et l'insertion professionnelle peut donc être saluée comme une initiative répondant à l'intérêt des personnes accueillies tout en étant financièrement soutenable pour le département. La collectivité n'a pas sollicité la direction générale des étrangers en France (DGEF) du ministère de l'intérieur afin d'obtenir des financements du fonds européen asile migration intégration (FAMI) pour l'accueil des mineurs non accompagnés.

Selon le département des Deux-Sèvres, les mineurs non accompagnés présentent des spécificités par rapport aux autres jeunes de l'aide sociale à l'enfance et seraient dotés d'une aptitude à l'autonomie, d'une motivation et de compétences qui faciliteraient leur insertion professionnelle. Ces spécificités relèvent aussi de contraintes administratives (préparation à l'acquisition d'un titre de séjour) et d'un statut juridique différent (transfert de l'autorité parentale au département). Les services ont évoqué des situations où la demande de tutelle a été réalisée en 2017 et n'avait toujours pas donné lieu à une décision du juge des tutelles au moment du contrôle. Cette situation est d'autant plus préjudiciable que les mesures d'assistance éducative sont alors caduques ce qui place le département et les jeunes dans une situation juridiquement précaire. Le département affirme avoir renouvelé ses demandes de tutelles à plusieurs reprises sans que la situation ne s'en trouve améliorée.

Depuis le 1^{er} janvier 2019, le département a décidé de gérer l'accompagnement des mineurs non accompagnés d'une manière différente de l'ensemble des jeunes suivis et/ou accueillis à l'aide sociale à l'enfance en créant une entité en dehors du périmètre de l'ASE. De la même façon, le département n'envisage pas de déployer de projet pour l'enfant pour les MNA, ce document n'étant pas, selon les services, adapté aux spécificités des mineurs étrangers.

Pour l'hébergement et l'accompagnement, le département a passé un appel à projets remporté par quatre associations de résidence habitat jeunes totalisant 120 places. Ces structures hébergent les jeunes dans des appartements individuels ou en colocations, les accompagnent au quotidien (scolarité, insertion professionnelle, soins) ainsi que pour leurs démarches administratives. Selon leurs profils, les mineurs peuvent être accueillis dans des structures traditionnelles de l'ASE.

La création de places adaptées aux MNA dans les RHJ proposant un accompagnement social et éducatif fondé sur la recherche d'autonomie et l'insertion professionnelle peut donc être saluée comme une initiative répondant à l'intérêt des personnes accueillies, tout en étant moins coûteuse que les structures classiques de l'ASE.

Le coût net de la prise en charge des MNA après leur évaluation et jusqu'à leur majorité s'établissait à 3,1 M€ en 2018 (soit environ 22 K€ par mineur et par an) contre 1,6 M€ en 2014 (46 K€ par mineur et par an).

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

Comme le montre le tableau *infra*, les mineurs non accompagnés ont été nombreux à obtenir un contrat jeune majeur en 2018 : 95 % de ceux ayant atteint la majorité en ont bénéficié. La variation de ce pourcentage est variable selon les années et dépend du nombre de demandes effectuées et du respect des conditions nécessaires à son octroi.

En 2018, 67 % des jeunes ayant obtenu un contrat jeune majeur étaient d'anciens MNA. Plusieurs facteurs peuvent 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 celles des autres jeunes, une prolongation de l'accompagnement éducatif et financier peut être nécessaire pour finaliser son 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 donc il pourrait pourtant avoir besoin.

Tableau n° 53 : Mesures d'accompagnement mises en place pour les MNA autorisés à séjourner en France après leur majorité

	2014	2015	2016	2017	2018
<i>A - Nombre total de mineurs non accompagnés ayant atteint la majorité au cours de l'année</i>	5	18	29	47	87
<i>B- Nombre de mineurs non accompagnés s'étant vu accorder un contrat "jeune majeur" au cours de l'année</i>	3	15	26	22	83
<i>Ratio B / A en %</i>	60%	83%	90%	47%	95%
<i>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</i>	102	87	106	103	123
<i>Ratio B / C en %</i>	3%	17%	25%	21%	67%
<i>Nombre de mineurs non accompagnés bénéficiant d'autres aides ou formes d'accompagnement (à expliciter)</i>	non concerné				

Source : département des Deux-Sèvres

Le département n'a pas institué de mesures d'accompagnement spécifique pour les anciens mineurs non accompagnés. Les services accompagnant les jeunes essaient d'anticiper les démarches administratives des jeunes au plus tôt :

- le dépôt de la demande de titre de séjour est réalisé environ 6 mois avant la date de la majorité ;
- un numéro d'allocataire de la caisse d'allocation familiale est demandé afin que le jeune puisse percevoir l'aide personnalisée au logement (APL).

Par ailleurs, les MNA peuvent demander à bénéficier d'un contrat jeune majeur au même titre que les autres jeunes et selon les mêmes critères. Le projet et les engagements formulés par le jeune sont alors suivis par le référent éducatif de la structure ou de la mission MNA, sans aucune différence de traitement par rapport aux autres jeunes majeurs.

Ces contrats sont tous signés pour une durée de trois mois maximum. Par principe, les contrats ne sont pas renouvelés sauf si une demande de dérogation apparaît fondée au regard de la situation du jeune.

Il n'existe pas d'autres dispositifs de suivi éducatif, sanitaire ou psychologique proposé 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 que le département ne se porte plus garant pour la location du logement peut également poser des difficultés au jeune. 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

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 demande de carte de séjour est anticipée en amont de la majorité. Le type de carte de séjour demandé dépend de l'âge de la reconnaissance de minorité ou de la situation du jeune sur le territoire français. Si le jeune est arrivé avant 16 ans, il peut bénéficier d'une carte VPF [vie privée et familiale] qui peut s'obtenir avant la majorité, facilitant ainsi l'accès aux droits (CAF par exemple).

Si le jeune est arrivé après 16 ans, il ne pourra avoir son titre de séjour qu'à ses 18 ans. S'il a des revenus, un apprentissage en cours ou un contrat de travail, ou bénéficie de la « garantie jeune », l'accès à l'autonomie et à la régularisation se fait dans les trois mois qui suivent sa majorité et l'obtention d'une carte de séjour travail temporaire ou salarié. Un partenariat est en place avec la préfecture pour que les jeunes obtiennent leur titre de séjour dès leur majorité.

Il y a quelques situations de demandes d'asile, très marginale, qui relève d'une procédure spécifique, et quelques demandes de titres de séjour mention « étudiant ».

Un contrat jeune majeur est demandé pour les situations où ce delta [de trois mois] est nécessaire pour l'accès aux droits communs. »

Les services chargés d'accompagner les mineurs sont la mission MNA et les résidences habitat jeune autorisées pour l'accueil des MNA. Le département n'a jamais fait appel à un avocat pour ces démarches.

Aucune procédure ni rétro-calendrier type n'a été définie 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. Les services affirment toutefois avoir des contacts réguliers avec les services de l'Etat.

D'une manière générale, la collectivité observe qu'il n'y a pas de refus de titres de séjour.

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

Tableau n° 54 : Situation des MNA après leur dix-huit ans au regard du droit au séjour en France

	2014	2015	2016	2017	2018
<i>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</i>	5	18	29	47	87

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

	2014	2015	2016	2017	2018
<i>Nombre de mineurs non accompagnés ayant sollicité la nationalité française (mineurs confiés pendant au moins 3 ans par l'aide sociale à l'enfance)</i>					
<i>Nombre de mineurs non accompagnés l'ayant obtenue</i>					
<i>Nombre de refus</i>					
<i>Nombre de mineurs non accompagnés ayant sollicité l'asile constitutionnel ou conventionnel ou la protection subsidiaire</i>					
<i>Nombre de mineurs non accompagnés l'ayant obtenue</i>					
<i>Nombre de refus</i>					
<i>Nombre de mineurs non accompagnés ayant sollicité une carte de séjour "vie privée et familiale" (mineurs pris en charge par l'aide sociale à l'enfance avant 16 ans)</i>					
<i>Nombre de mineurs non accompagnés l'ayant obtenue</i>					
<i>Nombre de refus</i>					
<i>Nombre de mineurs non accompagnés ayant sollicité une carte de séjour "vie privée et familiale" (mineurs pris en charge par l'aide sociale à l'enfance après 16 ans)</i>					
<i>Nombre de mineurs non accompagnés l'ayant obtenue</i>					
<i>Nombre de refus</i>					
<i>Nombre de mineurs non accompagnés ayant sollicité une admission exceptionnelle au séjour portant la mention "salarié" ou "travailleur 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)</i>					non connu
<i>Nombre de mineurs non accompagnés l'ayant obtenue</i>					
<i>Nombre de refus</i>					
<i>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)</i>					
<i>Nombre de mineurs non accompagnés l'ayant obtenue</i>					
<i>Nombre de refus</i>					
<i>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)</i>					
<i>Nombre de mineurs non accompagnés l'ayant obtenue</i>					
<i>Nombre de refus</i>					
<i>Nombre de mineurs non accompagnés ayant sollicité un retour volontaire dans leurs pays</i>					
<i>Nombre de mineurs non accompagnés n'ayant formulé aucune demande</i>					
<i>Nombre de mineurs ayant fait l'objet de mesures d'éloignement dès l'âge de dix-huit-ans</i>					

Source : département des Deux-Sèvres

Cette absence de données disponibles démontre une carence dans le suivi des procédures administratives des jeunes. 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 et les résultats obtenus par la mission MNA pour renforcer le pilotage et l'organisation de la prise en charge des mineurs non accompagnés, le suivi de ces procédures et de la situation des jeunes à leur majorité constitue un axe d'amélioration pour les services.

Ce processus apparaît d'autant plus nécessaire que le département consacre des moyens importants à la prise en charge 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.

Le département a été interrogé sur les principales difficultés rencontrées dans l'accompagnement et le suivi des MNA à leur majorité et sur les solutions ou expérimentations mises en œuvre pour y répondre. Voici les réponses qu'il y a apportées :

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

Le tableau *infra*, complété par les services, synthétise l'évolution des coûts à la charge du département des Deux-Sèvres pour la prise en charge ou l'accompagnement des mineurs non accompagnés après leur majorité.

Tableau n° 55 : Coût de l'accompagnement des MNA après leur majorité

	2014	2015	2016	2017	2018
<i>Coût global de l'accompagnement des mineurs non accompagnés après leur majorité</i>	ND	202 800	264 216	439 000	769 476
<i>Coûts des « contrats jeunes majeurs »</i>	ND	86 400	201 600	307 000	470 126
<i>Autres coûts pour l'hébergement et l'accompagnement</i>					
<i>Autres coûts pour l'accès à l'éducation ou à la formation professionnelle</i>					33 757
<i>Coûts pour le suivi sanitaire et psychologique</i>					0
<i>Autres coûts pour favoriser l'insertion sociale</i>					8 760
<i>Coûts administratifs (personnels et moyens du département, ...)</i>		116 400	62 616	132 000	226 934
<i>Autres coûts et frais (transports et frais médicaux)</i>					29 899

Source : département des Deux-Sèvres

Note : le département a indiqué ne pas avoir perçu de recette pour la prise en charge des MNA après leur majorité à l'exception d'un remboursement d'APL de 1 164 € en 2018.

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.

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 autonomes 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 (CJM), un dispositif facultatif prévu par le code de l'action sociale et des familles.

Les MNA pris en charge par le département des Deux-Sèvres ont été nombreux à obtenir un CJM : 95 % de ceux ayant atteint la majorité en ont bénéficié. Cependant, ces contrats sont tous signés pour une durée de trois mois maximum. Par principe, les contrats ne sont pas renouvelés sauf si une demande de dérogation apparaît fondée au regard de la situation du jeune.

S'agissant du droit au séjour, aucune procédure ni rétro-calendrier type n'a été définie 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.

Le coût global de l'accompagnement des MNA après leur majorité s'établissait à près de 770 K€ en 2018 contre 439 K€ en 2017.

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

Un impact mesuré sur les capacités d'accueil et l'organisation de l'aide sociale à l'enfance

Selon le département, la prise en charge des MNA a durablement déséquilibré les dispositifs de l'aide sociale à l'enfance : *« Il a été nécessaire de former, de recruter, de créer des structures, de nouer de nouveaux partenariats dans un temps très contraint et avec peu de moyens. Par ailleurs, dans un environnement budgétaire extrêmement contraint, les moyens qu'il a fallu attribuer aux MNA ont amoindri les marges de manœuvre pour l'hébergement des mineurs confiés à l'ASE, pour la prise en charge des jeunes majeurs et pour développer une prévention plus adaptée aux besoins actuels des publics. Cela a donc conduit à augmenter les placements hors MNA. »*

La mise en œuvre d'une modalité d'hébergement et de prise en charge spécifique a cependant permis d'éviter une saturation supplémentaire des structures traditionnelles de l'aide sociale à l'enfance (MECS, LVA et assistants familiaux). En 2018, il n'y avait ainsi qu'un seul mineur non accompagné accueilli dans une MECS, un seul dans un LVA et aucun en famille d'accueil.

Comme évoqué *supra*, la mission d'accueil, d'évaluation et de prise en charge des MNA a profondément désorganisé la maison départementale de l'enfance et retardé la mise en œuvre de ses nouveaux projets d'accueil et de son projet d'établissement. Ces difficultés ont été partiellement résolues par la création d'un service MNA *ad hoc*, directement rattaché à la directrice de l'enfance et de la famille.

Le département a donc fait le choix d'une prise en charge spécifique des MNA, hors du cadre de l'aide sociale à l'enfance et ainsi limité les effets de l'augmentation exponentielle des personnes accueillies sur l'organisation de la protection de l'enfance.

Tableau n° 56 : Nombre de MNA pris en charge par un contrat jeune majeur (CJM) rapporté au nombre total de CJM accordé au cours de l'année

<i>Flux</i>	2015	2016	2017	2018
<i>A - Nombre de majeurs pris en charge par l'ASE par un CJM</i>	126	103	83	104
<i>B - Nombre de MNA ayant bénéficié d'un CJM au cours de l'année</i>	15	26	22	83
<i>Rapport A/B</i>	12%	25%	27%	80%

Source : chambre régionale des comptes, d'après les données transmises par le département des Deux-Sèvres

Comme le montre le tableau *supra*, les anciens MNA représentaient 80 % des contrats jeune majeur octroyés par le département en 2018 contre seulement 12 % en 2015. L'explication de cette évolution tient au fait que le nombre d'arrivées de ces jeunes est devenu important à partir de l'année 2016.

Un impact financier important

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 15 M€ (dont 1,8 M€ pour l'évaluation et la mise à l'abri, 8,2 M€ pour la prise en charge avant 18 ans et 1,7 M€ pour la prise en charge après la majorité). Ces coûts se concentrent essentiellement sur la période 2016-2018.

Il ressort de ces informations que le coût engendré par l'évaluation et la prise en charge des MNA représentait en 2018 environ 10 % des dépenses de protection de l'enfance dans le département des Deux-Sèvres, cette proportion ne s'établissant qu'à 4 % en 2014 et 6 % en 2016.

Tableau n° 57 : L'évolution des coûts afférents aux MNA rapportés aux dépenses de l'aide sociale à l'enfance

En €

		2014	2015	2016	2017	2018	Évolution 2014/2018
<i>Données relatives aux coûts nets afférents aux MNA</i>	Coût net – évaluation et mise à l'abri	47	78	249	844	533	1 045 %
	Coût net - prise en charge des MNA à l'ASE	1 596	1 688	1 865	3 287	3 127	96 %
	Coût net – MNA après majorité	-	203	264	439	769	279 % (depuis 2015)
	A/ Coût net total	1 596	1 969	2 377	4 571	4 430	178 %
B/ Dépenses de l'aide sociale à l'enfance		36 499	40 088	39 346	40 648	42 330	16 %
RATIO A/B : Coûts pour les MNA rapportés aux dépenses de l'ASE		4 %	5 %	6 %	11 %	10 %	
Évolution des dépenses de l'ASE hors MNA		34 903	38 119	36 969	36 077	37 900	8,5 %

Source : chambre régionale des comptes, d'après les données du département des Deux-Sèvres

Les dépenses liées aux MNA ont augmenté de manière deux fois plus importante que les dépenses totales de l'ASE hors MNA. Le budget total de la protection de l'enfance est demeuré stable entre 2015 et 2017 (+ 600 K€) alors même que les dépenses liées aux MNA avaient augmenté de plus de 2 M€.

Le département a déclaré ne porter aucune appréciation sur le mécanisme et la clé de répartition des mineurs non accompagnés prévus par l'article R. 221-13 du code de l'action sociale et des familles. Quant à la qualité des relations du département avec les services judiciaires et les services de l'État aussi bien avant, pendant et après la prise en charge des MNA à l'ASE, il estime « être trop dépendant de la liberté d'appréciation du parquet concernant l'interpellation de la cellule nationale pour la répartition des MNA. Cela est inacceptable car le système a été encore plus fragilisé malgré notre engagement dans la prise en charge et les difficultés rencontrées. Le fait de ne pas pouvoir signer de protocole a été un vrai problème et a entraîné le fait que nous soyons submergés, que des jeunes restent à l'hôtel pendant des mois avant d'être évalués, remettant ainsi en cause leur possibilité de s'inscrire dans un cursus d'insertion rapidement. »

Enfin, il a proposé les pistes d'améliorations suivantes sur les dispositifs juridiques et financiers encadrant la mise à l'abri, l'évaluation et la prise en charge des MNA :

- « accès aux APL sans titre de séjour ;
- suppression du droit de timbre pour les jeunes entrés illégalement après 16 ans ;
- diminution du délai pour obtenir une autorisation de travail ;
- financement de l'État plus important ;
- harmonisation des différentes institutions intervenant dans la prise en charge et la régularisation des jeunes : administratives (département, préfecture), judiciaires (parquet, juge des enfants, juge des tutelles) et scolaires (scolarité et cours adaptés au niveau et à l'âge des jeunes). Selon les départements et les possibilités de coordonner les dispositifs et de construire des partenariats, la

- prise en charge en est facilitée ou perturbée. Chaque institution intervient avec ses propres règles, lecture ou mise en œuvre de la loi ; les disparités sont importantes ;*
- *le fait que la protection de l'enfance accueille les jeunes reconnus mineurs non accompagnés par le système de l'évaluation, les prend en charge et leur permet une intégration en France, alors que l'État pour les majeurs (demandeurs d'Asile) ne propose pas de prise en charge spécifique, provoque une faille dans le système, dans lequel s'engouffrent les MNA, cherchant à être reconnus mineurs à tout prix, même en ayant un âge parfois manifestement au-delà de la majorité (entre 25 et 35 ans) ;*
 - *le fichier national pour éviter l'errance des jeunes entre les départements et les multiples évaluations, les prises en charge multiples des primo-arrivants est vraiment nécessaire. »*

Selon le département, la prise en charge des MNA a durablement déséquilibré les dispositifs de l'aide sociale à l'enfance. Toutefois, la mise en œuvre de modalités d'hébergement et de prise en charge spécifique a permis d'éviter une saturation supplémentaire des structures traditionnelles de l'ASE.

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 15 M€ (dont 1,8 M€ pour l'évaluation et la mise à l'abri, 8,2 M€ pour la prise en charge avant 18 ans et 1,7 M€ pour la prise en charge après la majorité). Ces coûts se concentrent essentiellement sur la période 2016-2018. Il ressort de ces informations que le coût engendré par l'évaluation et la prise en charge des MNA représentait en 2018 environ 10 % des dépenses de protection de l'enfance.

Interrogé au cours de l'instruction du rapport de la chambre régionale des comptes sur les pistes d'amélioration à apporter au dispositif d'accueil des mineurs non accompagnés, la collectivité a notamment évoqué la nécessité d'un financement plus important de l'État, d'une harmonisation du travail entre les différentes institutions intervenant dans la prise en charge des jeunes ou encore de l'adoption d'un fichier national pour mettre fin à l'errance des jeunes dans les différents départements et aux multiples évaluations.

ANNEXE

Glossaire 111

Glossaire

AED : Action éducative à domicile

AEMO : Action éducative en milieu ouvert

AEMOI : Action éducative en milieu ouvert intensive

ADSPJ : Association deux-sévrienne de protection de la jeunesse

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

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

CGCT : Code général des collectivités territoriales

CJM : Contrat jeune majeur

CLAT : Centre de lutte antituberculeuse

CNAF : Caisse nationale des allocations familiales

CNSA : Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie

CRIP : cellule de recueil des informations préoccupantes

CRTC : Chambres régionales et territoriales 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

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

INSEE : Institut national de la statistique et des études économiques

ITEP : Institut thérapeutique, éducatif et pédagogique

LVA : Lieu de vie et d'accueil

MECS : Maisons d'enfants à caractère social

MDE : Maison départementale de l'enfance

MNA : Mineur non accompagné

MMNA : Mission « mineurs non accompagnés »

ODPE : Observatoire départemental de la protection de l'enfance

ONED : Observatoire national de l'enfance en danger

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

TDC : Tiers digne de confiance

TISF : Technicien de l'intervention sociale et familiale

TGI : Tribunal de grande instance

TPE : Tribunal pour enfant



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

33 064 BORDEAUX CEDEX

nouvelleaquitaine@crtc.ccomptes.fr