Chambre régionale des comptes
Nouvelle-Aquitaine

Le président

Bordeaux, le 26 octobre 2020

à

Monsieur Jean-Jacques LASSERRE
Président du conseil départemental
Hôtel du département
64 avenue Jean Biray

64058 PAU Cedex

Réf à rappeler : **KSP GD200532 CRC**
Dossier suivi par :
Corinne Thomas, greffière de la 3ème section
T. : 05 56 56 47 00
Mel. : nouvelleaquitaine@crtc.ccomptes.fr

Réf : contrôle n° 2019-0113

Objet : notification du rapport d'observations définitives relatif au contrôle des comptes et de la gestion du département des Pyrénées-Atlantiques - Enquête sur la protection de l'enfance et l'accueil des mineurs non accompagnés.

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 Pyrénées-Atlantiques - Enquête sur la protection de l'enfance et l'accueil des mineurs non accompagnés - depuis l'exercice 2014 jusqu'à la période la plus récente ainsi que la réponse qui y a été apportée.

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

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

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

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

.../..

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

Chambre régionale des comptes
Nouvelle-Aquitaine

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

Département des Pyrénées-Atlantiques

Enquête sur la protection de l'enfance et l'accueil des mineurs non accompagnés depuis 2014

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

3, place des Grands Hommes CS 30059 - 33064 BORDEAUX CEDEX - www.ccomptes.fr

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE DU RAPPORT **3**

RECOMMANDATIONS **16**

PROCEDURE **19**

1 LA POLITIQUE DEPARTEMENTALE DE PROTECTION DE L'ENFANCE **20**

1.1 LA STRATEGIE ET L'ORGANISATION DU DEPARTEMENT 20

1.1.1 La stratégie du département sur son territoire *20*

1.1.1.1 Les évolutions démographiques et les critères de vulnérabilité des enfants dans le département 20

1.1.1.2 Les périodes couvertes par les schémas départementaux de protection de l'enfance 22

1.1.1.3 Le schéma départemental 2012-2016 et son évaluation 23

1.1.1.4 Le nouveau schéma départemental de l'enfance 2019-2023 25

1.1.2 L'observatoire départemental de la protection de l'enfance *31*

1.1.3 La prise en compte des travaux du conseil national de la protection de l'enfance *33*

1.1.4 Le pilotage de l'aide sociale à l'enfance par les élus départementaux *33*

1.1.4.1 Le partage des fonctions entre le conseil départemental et la commission permanente 33

1.1.4.2 Le rôle des élus départementaux 35

1.1.5 L'organisation des services départementaux de l'aide sociale à l'enfance *36*

1.1.5.1 Les moyens humains et techniques dédiés à l'aide sociale à l'enfance 36

1.1.5.2 L'organisation des services départementaux 37

1.1.5.3 La formation des agents du département 45

1.1.5.4 La formalisation des procédures 47

1.1.6 Les modalités d'exercice des missions en matière de protection de l'enfance *48*

1.1.6.1 Les missions gérées directement par le département 48

1.1.6.2 Les missions confiées par le département à des tiers 49

1.1.7 L'organisation du système d'information et la protection des données *50*

1.2 LES PARTENARIATS 54

1.2.1 L'articulation avec l'autorité judiciaire *54*

1.2.2 Les partenariats avec les autres acteurs *55*

1.3 LA STRUCTURATION DE L'OFFRE DE PRISE EN CHARGE 56

1.3.1 L'évolution des mesures de protection et la mise en adéquation de l'offre *56*

1.3.1.1 Les données statistiques transmises par le département à la DREES 56

1.3.1.2 Les données statistiques renseignées par le département en cours d'instruction 58

1.3.1.3 L'adéquation de l'offre d'accueil 61

1.3.1.4 Les évolutions de l'offre départementale 61

1.3.2 L'accueil en établissements et leur contrôle *63*

1.3.2.1 Le choix entre accueil familial ou accueil en établissement 63

1.3.2.2 La localisation des établissements d'accueil sur le département 63

1.3.2.3 L'organisation et le fonctionnement du centre départemental de l'enfance et de la famille 64

1.3.2.4 L'accueil dans les autres établissements 73

1.3.2.5 Le contrôle et l'évaluation de l'offre d'accueil des ESSMS 87

1.3.3 L'accueil auprès d'assistants familiaux et leur suivi *90*

1.3.3.1 L'évolution du nombre d'assistants familiaux et leur recrutement 91

1.3.3.2 Les enfants et jeunes majeurs placés en accueil familial organisé directement par le département 93

1.3.3.3 Le recours à des services externes de placement familial 96

1.3.3.4 Le contrôle des assistants familiaux par le département 99

1.3.4 L'accueil auprès de tiers dignes de confiance *100*

1.3.5 L'action éducative, l'aide à domicile et les allocations *101*

1.3.5.1 Les actions éducatives en milieu ouvert 101

1.3.5.2 L'aide à domicile décidée par le département 102

1.3.6 Les relations avec d'autres départements pour le suivi des mineurs en danger *104*

1.3.6.1 Les accueils hors département et les enfants issus d'autres départements 104

1.3.6.2 Les transmissions d'informations dans le cas de changement de département 104

1.4 LE COUT DE LA PROTECTION DE L'ENFANCE ET SON EVOLUTION 106

1.4.1 Les dépenses d'aide sociale à l'enfance et leur évolution *106*

1.4.2 Les recettes pouvant être perçues par le département *109*

1.5 L'INTERVENTION DU DEPARTEMENT DANS LES PARCOURS EN PROTECTION DE L'ENFANCE 111
1.5.1 L'entrée dans le dispositif 111
1.5.1.1 L'entrée en protection de l'enfance par la CRIP 111
1.5.1.2 Le traitement des situations d'urgence 117
1.5.2 La prise en charge des mineurs protégés 117
1.5.2.1 L'élaboration du projet pour l'enfant 117
1.5.2.2 La mise en œuvre et le suivi du projet pour l'enfant 119
1.5.2.3 Le réexamen périodique des situations 122
1.5.3 Les sorties du dispositif de protection de l'enfance 123
1.5.3.1 La préparation de la sortie de l'aide sociale à l'enfance 123
1.5.3.2 Les aides pouvant être apportées à des jeunes majeurs 124
1.5.3.3 Le devenir des anciens mineurs confiés à l'aide sociale à l'enfance 126

2 LES SPECIFICITES DE L'ACCUEIL ET DE LA PRISE EN CHARGE DES MINEURS NON ACCOMPAGNES 126

2.1 LES ENJEUX RELATIFS A LA PHASE DE MISE A L'ABRI ET D'EVALUATION 127
2.1.1 Les modalités d'accueil et de prise en charge au cours de la phase de mise à l'abri 127
2.1.1.1 Les points d'arrivée des jeunes dans le département et leur signalement 127
2.1.1.2 Les modalités d'hébergement et d'accompagnement des jeunes pendant la phase de mise à l'abri 129
2.1.1.3 Les cas de refus de mise à l'abri et le contentieux y afférent 129
2.1.1.4 Les données quantitatives sur la phase de mise à l'abri 130
2.1.2 Le processus d'évaluation 131
2.1.2.1 Le rappel des dispositions légales et règlementaires 131
2.1.2.2 Les intervenants dans le processus d'évaluation 132
2.1.2.3 La mise en œuvre de la procédure d'évaluation en lien avec le référentiel national 133
2.1.2.4 Le respect du délai d'instruction de cinq jours 135
2.1.2.5 Les décisions prises à l'issue de l'évaluation et leurs suites 136
2.1.2.6 Les données quantitatives sur la phase d'évaluation 137
2.1.3 Le coût de la mise à l'abri et sa compensation par l'État 141
2.2 LES SPECIFICITES DE LA PRISE EN CHARGE PAR L'AIDE SOCIALE A L'ENFANCE DES MINEURS NON ACCOMPAGNES 142
2.2.1 Les spécificités de l'organisation du département pour la prise en charge des mineurs non accompagnés placés à l'aide sociale à l'enfance 143
2.2.2 L'effectivité et la durée de la prise en charge des mineurs non accompagnés 143
2.2.3 L'exercice de la tutelle juridique sur les mineurs non accompagnés 144
2.2.4 Les spécificités des modalités d'hébergement des mineurs non accompagnés 144
2.2.5 Les spécificités des soins à apporter aux mineurs non accompagnés 146
2.2.6 Les spécificités des mineurs non accompagnés pour l'accès à l'éducation et à la formation 146
2.2.7 Le coût de la prise en charge par le département des jeunes reconnus comme mineurs non accompagnés 147
2.3 LES PROBLEMATIQUES LIEES A LA SORTIE DU JEUNE MAJEUR ETRANGER DE L'AIDE SOCIALE A L'ENFANCE 148
2.3.1 L'accompagnement des MNA à la majorité par les services de l'ASE 148
2.3.2 La situation juridique des MNA à la majorité au regard du droit au séjour et de la nationalité 149
2.3.3 Le devenir des anciens mineurs non accompagnés 150
2.3.4 Le coût de la prise en charge par le département des anciens mineurs non accompagnés après leur majorité 150
2.4 BILAN ET PERSPECTIVES DE L'ACCUEIL ET LA PRISE EN CHARGE DES MINEURS NON ACCOMPAGNES 151

LEXIQUE 152

SYNTHÈSE DU RAPPORT

LA POLITIQUE DEPARTEMENTALE DE PROTECTION DE L'ENFANCE

La définition de la stratégie départementale

Dans le domaine de la protection de l'enfance, il appartient au département d'établir un schéma d'organisation sociale et médico-sociale, dans les conditions prévues par l'article L. 312-4 du code de l'action sociale et des familles (CASF). Le conseil départemental des Pyrénées-Atlantiques avait adopté en juin 2012 un schéma de prévention et de protection de l'enfance pour la période 2012-2016. Ce schéma a été reconduit pour l'année 2017. Ce n'est que le 12 avril 2019 que le conseil départemental a adopté un nouveau schéma départemental intitulé « Enfance, famille, prévention, santé », qui couvre la période 2019-2023.

L'analyse du bilan du schéma 2012-2016 réalisé par le département montre que malgré certaines avancées notables, plusieurs des objectifs fixés en 2012 n'ont pas été atteints. Par ailleurs, sur le plan des moyens, aucun des 23,25 emplois en équivalent temps plein qui devaient être créés ne l'a été. Quant à la restitution annuelle aux partenaires de l'avancée des travaux, elle n'a pas été mise en œuvre.

Le département a indiqué que l'élaboration du nouveau schéma 2019-2023 a fait intervenir plusieurs partenaires externes à travers leur participation à onze groupes de travail. L'examen de ce nouveau schéma montre toutefois que les analyses relevant des points 1° (appréciation de la nature, du niveau et de l'évolution des besoins sociaux et médico-sociaux de la population) et 2° (bilan quantitatif et qualitatif de l'offre sociale et médico-sociale existante) de l'article L. 312-4 du CASF n'y sont quasiment pas développées. Le département a renvoyé sur ces aspects au bilan du schéma précédent.

Les priorités du nouveau schéma se déclinent en quatre axes, le premier visant à favoriser la prévention précoce des difficultés. Le conseil départemental a, à cet égard, adopté le 12 avril 2019 un projet de prévention spécialisée. Cependant, les dépenses annuelles de fonctionnement du département dédiés à la prévention spécialisée ont diminué, passant de 2,3 millions d'euros (M€) en 2014 à 1,1 M€ en 2018. Le conseil départemental a adopté par ailleurs, le 12 avril 2019, un rapport sur « l'accueil collectif des jeunes enfants » ; la priorité donnée au soutien financier des crèches se traduit par l'augmentation du financement départemental dédié à ces structures (passé de 1 M€ en 2014 à 1,9 M€ en 2017 et 2018).

Selon le département, l'articulation du nouveau schéma départemental 2019-2023 avec d'autres champs d'actions a été réalisée à travers l'élaboration simultanée du nouveau schéma « autonomie » concernant les personnes âgées et les personnes handicapées.

Le nouveau schéma prévoit aussi diverses modalités de suivi et d'évaluation qu'il appartiendra au département de mettre en œuvre de manière effective.

L'observatoire départemental de la protection de l'enfance (ODPE)

La composition actuelle de l'ODPE et les documents relatifs à son activité, appellent plusieurs observations :

- sur la forme, cette composition n'a pas donné lieu à une décision formalisée du président du conseil départemental ; seule une liste datant de juin 2014 a été produite, qui n'est plus à jour actuellement et qui ne comporte pas tous les membres prévus par l'article D. 226-3-2 du CASF ;

- il n'a été produit aucun document attestant de la réunion de l'ODPE 64 depuis 2014 inclus ;

- les documents peu nombreux et relativement anciens produits, ne permettent pas d'établir que l'ODPE fonctionne et assure ses cinq missions légales prévues par l'article L. 226-3-1 du CASF ;

- s'agissant en particulier du bilan annuel des formations continues délivrées en application de l'article L. 542-1 du code de l'éducation (point 5° des missions légales de l'ODPE), le département a indiqué que selon les informations dont il dispose, ces formations ne sont pas effectives.

Le président du conseil départemental a toutefois fait état d'éléments précis attestant de la désignation officielle des membres de cet observatoire en juin puis août 2020 ainsi que de la relance à venir de ses activités.

Le pilotage de l'aide sociale à l'enfance (ASE) par les élus départementaux

Le conseil départemental est intervenu à plusieurs reprises depuis avril 2015 pour prendre des décisions relevant de l'ASE. Pourtant, il avait délégué à sa commission permanente, le 2 avril 2015, l'ensemble de ses attributions, à l'exception d'une liste précisément fixée. Certes, cette délégation dispose que « le conseil départemental conserve la faculté d'intervenir dans les matières qu'il a déléguées à la commission permanente ». Mais, les délégations d'attributions d'un organe délibérant d'une collectivité territoriale à sa commission ou à son président constituent des délégations de pouvoir, qui ont, selon une jurisprudence ancienne, pour effet de faire obstacle à l'intervention directe de l'organe délégant tant qu'il n'a pas explicitement rapporté sa délégation. Il est vrai qu'une décision du Conseil d'Etat a fait mention en 2010 d'une évolution jurisprudentielle sur ce point, mais sa portée réelle reste encore sujette à des interprétations contradictoires et n'a pas encore été clarifiée à ce jour. Le président du conseil départemental a apporté sur ce point des analyses juridiques tendant à démontrer, selon lui, l'absence de tout risque juridique sur ce point, ce qui n'est toutefois pas l'opinion de la chambre régionale des comptes.

Par ailleurs, la politique départementale en matière de protection de l'enfance relevait jusqu'en octobre 2017 de de la deuxième commission « solidarités et insertion » du conseil départemental. Elle relève depuis novembre 2017 de la première commission « solidarités sociales et insertion », dont les comptes rendus montrent une activité importante en matière d'examen des conventionnements avec diverses structures. Par ailleurs, le sujet récurrent dont elle a débattu pour la protection de l'enfance a été l'accueil des mineurs non accompagnés (MNA). En revanche, cette commission n'a pas débattu de l'élaboration du nouveau schéma départemental enfance et famille, dont elle a simplement été informée.

L'organisation des services départementaux de l'aide sociale à l'enfance

1. La réorganisation opérée en 2017

Les services de l'ASE ont été réorganisés en 2017, tant au niveau central qu'au niveau territorial. Cette réorganisation, qui a touché plus largement l'ensemble des services du département, avait été initiée dès le début 2016 et était un des six axes retenus pour tirer les conséquences de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015. Elle visait, dans un contexte de recentrage du département sur les solidarités territoriales et humaines, à donner davantage de lisibilité, de proximité et d'accessibilité à l'action sociale. S'agissant en particulier de l'ASE, elle visait également à assurer une équité de traitement et d'expertise sur l'ensemble du territoire départemental.

Au niveau central, plusieurs changements et regroupements de services ont été opérés à la direction de l'enfance, de la famille et de la santé publique, avec toutefois deux constantes : d'une part, l'absence de toute structure dédiée au suivi de la problématique spécifique des MNA (qui est restée gérée par la cellule départementale de l'enfance en danger –CDED-) et, d'autre part, l'absence de médecin responsable titulaire de la protection maternelle et infantile.

Au niveau territorial, cette réorganisation a abouti au regroupement des onze maisons de la solidarité départementale, des six pôles gérontologiques et des trois pôles insertion préexistants en sept services départementaux des solidarités et de l'insertion (SDSEI) composés d'équipes pluridisciplinaires afin de répondre à toutes les problématiques sociales rencontrées par la population.

Un premier bilan de cette réorganisation a fait l'objet d'un rapport rendu en septembre 2019 par une mission constituée d'élus départementaux. S'agissant en particulier de la direction générale adjointe aux solidarités humaines, ce rapport d'évaluation mentionne d'importants mouvements de personnel, un certain nombre d'avancées, mais également divers points de tensions.

Pour ce qui concerne l'ASE, les entretiens menés en cours d'instruction ont confirmé l'existence de difficultés :

- le fait que la réorganisation a entrainé des mouvements de personnels importants ; il en a résulté des postes inoccupés de manière au moins temporaire, notamment pour ce qui est des référents de l'ASE ; par ailleurs, les équipes nouvellement constituées avaient besoin d'apprendre à se connaître pour fonctionner ;

- cette situation a donné lieu, selon les SDSEI les plus impactés, à des retards de réponses et de traitement des dossiers relevant de l'ASE ;

- le fait de placer, au niveau des territoires, les décisions et les actions en matière de protection de l'enfance au même niveau administratif que les autres interventions départementales en matière d'aide sociale a conduit à une relative perte de lisibilité de la dimension régalienne particulière de la protection de l'enfance.

Un effet collatéral de la primauté donnée à cette réorganisation des services a été la mise en veille, pendant plusieurs années, d'actions qui avaient pourtant été identifiées comme prioritaires dès 2014 au sein de la direction de l'enfance et de la famille et qui avaient fait l'objet d'un plan d'action en juillet 2015 (notamment pour améliorer le suivi médical des enfants confiés en accueil familial, clarifier les missions des inspecteurs de l'ASE et revoir la place de la CDED, mieux prendre en compte l'enjeu de la place de la famille, élaborer un projet départemental de placement et revoir l'organisation du pôle chargé des assistants familiaux).

D'une manière plus générale, les mouvements de responsables dans la direction générale adjointe en charge de l'action sociale départementale ne sont pas propres à la période récente. En effet, depuis 1998, sept directeurs généraux adjoints et six directeurs de l'enfance se sont succédé. Ces changements, concomitants aux importantes évolutions juridiques concernant les champs de compétence des départements (loi n° 2015-991 du 7 août 2015) et la protection de l'enfance (loi n° 2016-297 du 14 mars 2016) ainsi que les alternances politiques dans le département en 2011 puis 2015, n'ont guère contribué à la stabilité et à la continuité du pilotage de la politique départementale de l'ASE.

Conscient de certaines de ces difficultés, le département a engagé récemment divers ajustements organisationnels (création d'une cellule dédiée aux MNA, réorganisation de la CDED en cellule de recueil des informations préoccupantes (CRIP), reconnaissance accentuée du rôle et du positionnement des inspecteurs de l'ASE, renforcement du contrôle des établissements, soutien accru aux assistants familiaux et création d'un poste de médecin référent protection de l'enfance).

2. Les modalités d'organisation de l'ASE

Le département a conservé en régie directe l'adoption, les aides éducatives à domicile (AED), la plupart des assistants familiaux, l'accueil mère-enfant, la tutelle, la délégation d'autorité parentale, les missions de la CRIP et le centre départemental de l'enfance et de la famille (CDEF).

Pour l'exercice de ses missions en régie directe, le département disposait en 2018 de 575 agents en équivalent temps plein –ETP- (soit 5 % de moins qu'en 2014), dont 45,5 pour les services de l'ASE (soit 17 % de plus qu'en 2014), 364 assistants familiaux (soit 10 % de moins qu'en 2014), 90,5 pour le CDEF (soit 10 % de plus qu'en 2014) et 75 autres éducateurs ou travailleurs sociaux. En 2018, les effectifs de l'ASE, les assistants familiaux et les agents du CDEF représentaient 46 % des effectifs de la direction de l'action sociale et des solidarités, 21 % de l'effectif total ETP du conseil départemental et une masse salariale de 21,6 millions d'euros (M€) soit 1 % de moins qu'en 2014.

Le département ne disposait pas , pour l'ASE, d'un règlement départemental d'aide sociale (article L. 121-3 du CASF) ; ce point a été régularisé en mai 2020.

Le département ne s'est pas encore doté d'un projet de service pour l'ASE (article L. 221-2 du même code). Il a par ailleurs produit plusieurs documents de procédures internes qui gagneraient à être actualisées et regroupées en un outil unique structuré.

Pour l'exercice de leurs missions, certains cadres territoriaux du département (les « inspecteurs » de l'ASE) sont conduits à prendre, par délégation du président du conseil départemental, des décisions relatives à la protection de l'enfance qui impactent fortement les enfants et les familles concernées. Eu égard à l'importance et à la gravité des décisions qu'ils prennent, ces cadres doivent avoir suivi une formation spécifique et approfondie rendue obligatoire et précisée par les articles L. 226-12-1 et D. 226-1-1 et -2 du CASF. Or, dans le cas du département des Pyrénées-Atlantiques, pour les six cadres ayant suivi la formation adéquate, aucun d'entre eux n'a totalisé toutes les 240 heures de formation obligatoires (il leur manque la validation de 40 heures de stage). Par ailleurs, de nombreux autres responsables administratifs ayant délégation de signature pour prendre des décisions en matière de protection de l'enfance n'ont pas suivi la formation obligatoire.

Par ailleurs, les procédures et les dossiers de l'ASE sont encore très loin d'être dématérialisés, ce qui suscite des risques importants de pertes de documents. Cette situation est aussi de nature à engendrer des pertes de temps, au détriment du traitement des dossiers au fond.

Enfin, plusieurs aspects mis en évidence lors du contrôle tendent à douter de la fiabilité et de la qualité des informations, notamment statistiques, dont dispose le département des Pyrénées-Atlantiques pour analyser et piloter sa politique d'aide sociale à l'enfance.

Pour les quatre points qui précèdent, le président du conseil départemental a fait état de régularisations engagées, ce dont il est pris acte.

Les partenariats

S'agissant des relations avec l'autorité judiciaire, le département estime qu'elles se font facilement, dans une écoute et une considération réciproques. Il a toutefois mentionné des difficultés liées à la surcharge de travail des magistrats, ce qui a des répercussions sur le travail au quotidien. Par ailleurs, selon le département, les principales difficultés proviennent de la grande hétérogénéité des décisions en fonction des magistrats et de la réticence du milieu judiciaire à déclencher des mesures de placement pour les très jeunes enfants.

Par ailleurs, le département n'a pas encore établi le protocole prévu par l'article L.112-5 du CASF avec les responsables institutionnels et associatifs amenés à mettre en place des actions de prévention en direction des enfants et de leurs familles.

Les données statistiques sur les enfants et familles suivies au titre de l'aide sociale à l'enfance

Selon les données transmises annuellement par le département au ministère des solidarités et de la santé, et sous toutes réserves quant à leur fiabilité :

- le nombre des familles bénéficiaires d'aides financières s'est réduit fortement (1 265 sur l'ensemble de l'année 2018 soit 13 % de moins qu'en 2014).

- les AED en vigueur au 31 décembre ont diminué de 9 % entre 2014 et 2018 tandis que les actions éducatives en milieu ouvert (AEMO) ont diminué de 1 %. Le rapport AED mineurs / AEMO s'établissait à 25 % en 2018 ;

- le nombre total d'enfants accueillis à l'ASE au 31 décembre s'élevait en 2018 à 1497, soit 19 % de plus qu'en 2014. La hausse la plus importante a concerné les enfants placés par le juge des enfants au titre de l'assistance éducative (1046 en fin 2018 soit 23 % de plus qu'en fin 2014). Les placements directs par le juge des enfants sont passés de 386 en fin 2014 à 317 en fin 2018.

- au 31 décembre 2018, sur 1 497 placements, 654 l'étaient auprès de familles d'accueil, 685 dans divers établissements (dont 636 en maisons d'enfants à caractère social –MECS-), les autres placements l'ayant été sous d'autres formes.

La comparaison de la situation du département des Pyrénées-Atlantiques aux données nationales au 31 décembre 2016 met en évidence plusieurs spécificités du département : un taux de mesures d'aide sociale plus élevé pour les jeunes de moins de 21 ans, une part d'AEMO plus élevée qu'en moyenne dans l'ensemble des mesures d'actions éducatives, un taux de placement un peu moins élevé pour les mineurs et un taux de placement en familles d'accueil légèrement inférieur à la moyenne.

La structuration de l'offre

Selon le département, les évolutions de l'offre depuis 2014 sont les suivantes :

- une diversification de l'offre de lieux de rencontres parents enfants ;

- la mise en place de dispositifs conjoints en lien avec le secteur médico-social, avec le secteur du handicap ou avec le secteur de pédopsychiatrie ;

.- une diversification des lieux d'hébergement, par la création de dispositifs expérimentaux : l'accompagnement à domicile de jeunes par des services spécialisés de deux MECS ; la création d'un établissement expérimental pour jeunes particulièrement vulnérables ; la consolidation d'un lieu de vie assurant une prise en charge très individualisée ; un dispositif spécifique visant à répondre à la problématique d'enfants qui relèvent à la fois d'une mesure de protection et d'une mesure de soin ; la rénovation de plusieurs MECS pour privilégier la qualité d'hébergement et d'accompagnement dans des groupes de vie à taille humaine ; le recrutement d'assistants familiaux par des structures d'accueil collectif ; le développement de dispositifs expérimentaux de mise à l'abri et d'accueil pérenne des MNA.

Cependant, le département ne dispose actuellement pas de pouponnière pour l'accueil des plus petits. Il manque aussi de structures spécifiques à l'accueil des fratries. Il y a aussi une disparité de l'offre entre les territoires urbains et ruraux. Enfin, l'arrivée des MNA a saturé les dispositifs d'accueil en 2017-2018.

L'organisation et le fonctionnement du centre départemental de l'enfance et de la famille (CDEF)

La création de ce centre date de 1986 et résulte de la réunion de deux foyers de l'enfance. Ses missions sont l'accueil d'urgence des mineurs, le soutien à la parentalité, l'accueil des jeunes de 18 à 21 ans, l'accueil des femmes enceintes et des mères isolées avec leurs enfants (sur la zone béarnaise) et l'accompagnement des parents d'enfants placés au sein d'une famille d'accueil extérieure dans l'exercice de leurs droits de visite (sur la zone basque). Pour l'accueil d'urgence, le CDEF est actuellement habilité pour 44 places.

Le fonctionnement du CDEF, géré en budget annexe non doté de l'autonomie juridique, repose sur un règlement général adopté par l'assemblée départementale en 1992 et sur un règlement de fonctionnement des foyers validé le 18 février 2010. Ces documents anciens devraient être revus et actualisés. Le président du conseil départemental s'y est engagé mais, au vu des documents produits à cet effet par la directrice du CDEF, les clarifications institutionnelles pourtant indispensables et urgentes ne sont pas encore mise en œuvre de manière suffisante. Par ailleurs, conformément à l'article L. 311-8 du code de l'action sociale et des familles, il conviendra de veiller à ce que les projets d'établissement ou de service du CDEF soient établis après consultation des personnes accueillies et de leurs familles, par l'intermédiaire du conseil de vie sociale, ou sous toute autre forme.

La mise en œuvre actuelle du règlement de 1992, toujours en vigueur, a été très imparfaite notamment parce que le conseil de surveillance ne s'est pas réuni dans les périodicités prévues, qu'il n'a pas élu tous les ans son président et son vice-président et qu'il n'a pas exercé toutes ses compétences, notamment en matière budgétaire et de personnel.

L'examen de la situation administrative de l'actuelle directrice du CDEF a mis en évidence plusieurs irrégularités portant sur ses modalités de recrutement, de rémunération et de logement. Une régularisation a été engagée en 2020, en lien avec les services de l'Etat, pour reprendre le processus de recrutement conformément aux dispositions législatives et règlementaires applicables. Puis, un projet de contrat permettant de régulariser les autres aspects a été élaboré et proposé en début septembre 2020 à la signature de la directrice. Toutefois, selon le département, elle a alors fait part de sa volonté de ne pas le signer et de quitter ses fonctions.

Les établissements et services autorisés dans les Pyrénées-Atlantiques

Pour les établissements associatifs et/ou privés qui ne sont pas gérés par lui mais qui réalisent, à sa demande et pour son compte, l'accueil de mineurs ou de jeunes majeurs, le département a produit la copie des autorisations actuellement en vigueur. L'examen de ces documents a mis en évidence le fait que, pour une MECS, l'autorisation délivrée en 2008 l'a été à une association qui n'est plus celle qui gère l'établissement actuellement. Par ailleurs, plusieurs autorisations ne mentionnent pas de durée et/ou apparaissent obsolètes, leur durée étant dépassée.

S'agissant en particulier de l'accueil de mineurs organisé par une SARL, se pose la question de la régularité du recours à une simple procédure de déclaration sur le fondement de l'article L. 321-1 du CASF. Cette situation apparaît d'autant plus problématique que cette société accueille précisément des mineurs parmi les plus difficiles.

La régularité du recours à de simples conventions passées de gré à gré entre le département et les structures expérimentales accueillant les MNA apparaît également problématique.

Le calendrier de tarification des établissements et services, établi par les dispositions des articles R. 314-1 et suivants du CASF, n'est pas respecté par le département puisqu'en 2018, dans la plupart des cas, les dépenses prévisionnelles et les tarifs des structures partenaires ont été arrêtés plusieurs mois après la clôture de l'exercice (ce qui a rendu inopérant le processus budgétaire et de tarification contradictoire). Le département a expliqué ce retard par les réorganisations des services opérées en 2017 et a indiqué qu'un rattrapage du calendrier de tarification est en cours pour les exercices 2019 et 2020.

Les écarts de tarifications observés en particulier pour les MECS ont été expliqués par le fait que les gestionnaires de ces dispositifs ont des modalités de fonctionnement, des modalités d'amortissement des immobilisations et des charges financières très différentes. Le département ne s'est pas encore doté d'un référentiel ou de coûts de référence pour mieux cadrer son financement et sa tarification mais a indiqué vouloir se doter à cet effet d'un outil informatique en 2020-2021.

Pour les MECS (629 places théoriques fin 2018), les évolutions des taux d'occupation par rapport aux capacités d'accueil théorique ont été les suivantes : ils sont passés de 87 % au 31/12/2014 à 93 % au 31/12/2016 puis à 101 % au 31/12/2017 et à 97 % au 31/12/2018.

L'évaluation et le contrôle des établissements et services sociaux et médico-sociaux (ESSMS)

L'article L. 312-8 du CASF impose aux ESSMS de procéder à deux types d'évaluations sur leurs activités et sur la qualité des prestations qu'ils délivrent : des évaluations menées en interne et des évaluations menées par un organisme extérieur habilité. Le département des Pyrénées-Atlantiques a produit divers rapports d'évaluations externes dont le champ ne couvre toutefois pas l'intégralité des ESSMS concernés. Ainsi, pour le renouvellement des autorisations accordées en 2016 à la plupart des établissements gérés par une association, il n'a été produit aucune évaluation externe. Par ailleurs, ces évaluations n'ont, en toute hypothèse, pas pu être communiquées à l'ODPE qui, comme indiqué précédemment, n'a pas été constitué conformément aux textes applicables et ne se réunit donc pas. Le département n'a pas non plus institué de procédure particulière pour suivre la mise en œuvre des conclusions ou recommandations issues de ces évaluations externes.

Par ailleurs, en application de l'article L. 313-13 du code de l'action sociale et des familles, le président du conseil départemental est tenu d'informer sans délai le représentant de l'Etat dans le département de tout événement survenu dans un établissement ou service qu'il autorise, dès lors qu'il est de nature à compromettre la santé, la sécurité ou le bien-être physique ou moral des personnes accueillies. Le département des Pyrénées-Atlantiques a décrit le processus de signalement mis en œuvre mais n'a pas été en mesure de préciser combien de signalements ont ainsi été remontés de 2014 à 2019 inclus, quels étaient les établissements concernés et quelle était la nature des signalements, ces données n'étant pas comptabilisées. Une procédure serait en cours de finalisation avec les services de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) pour améliorer ce suivi.

L'article L. 311-5 du CASF prévoit que toute personne prise en charge par un ESSMS ou son représentant légal peut faire appel, en vue de l'aider à faire valoir ses droits, à une personne qualifiée qu'elle choisit sur une liste établie par le préfet, le directeur général de l'agence régionale de santé et le président du conseil départemental. Dans le cas des Pyrénées-Atlantiques, la dernière version de cette liste date du 18 juillet 2019. Mais le département n'a pas connaissance de signalements par ce biais depuis au moins 2014, ce qui amène à s'interroger sur l'intérêt et l'efficacité de ce dispositif.

L'article L. 221-1 du CASF dispose qu'il incombe au service départemental d'ASE de contrôler les personnes physiques ou morales à qui il a confié des mineurs, en vue de s'assurer des conditions matérielles et morales de leur placement. S'agissant en particulier des ESSMS et des lieux de vie et d'accueil, l'article L. 313-13 du même code reprend et précise ces modalités de contrôle. Le département des Pyrénées-Atlantiques a indiqué n'avoir pas institué de service spécifique de contrôle et n'avoir pas prévu d'échéancier de contrôle. Des contrôles inopinés sont effectués quand le département reçoit des éléments préoccupants. Depuis 2014, seuls trois établissements ont ainsi été contrôlés. Le président du conseil départemental a indiqué que l'analyse des évaluations internes et externes des structures sera effectuée à l'avenir et qu'une procédure de remontée des incidents et de de contrôles inopinés sera instituée, en lien avec les services de la protection judiciaire de la jeunesse.

Les assistants familiaux

Au 31 décembre 2018, il y avait 607 assistants familiaux agréés dans le département des Pyrénées-Atlantiques, soit 8 % de moins qu'au 31 décembre 2014. Cependant, la capacité théorique d'accueil avait légèrement augmenté, de 2,5 %, au cours de la même période, un assistant familial pouvant accueillir plusieurs enfants.

Pour expliquer les difficultés de recrutement, le département a mis en avant plusieurs causes possibles :

- beaucoup de départements rencontrent des difficultés pour susciter des candidatures à cette fonction ;

- d'autres causes pourraient être liées à l'organisation propre au département des Pyrénées-Atlantiques, qui dispose d'un service central dont les procédures se seraient complexifiées et bureaucratisées ;

- les difficultés de la réorganisation des services en 2017 ont aussi pu amplifier la difficulté à compenser les départs de certains assistants familiaux, le sentiment partagé par leurs représentants étant celui d'un déficit de reconnaissance et l'absence de notion d'équipes d'ASE au sein des SDSEI ;

- par ailleurs, l'attractivité financière des fonctions exercées en qualité d'assistants familiaux pour le compte du département n'apparaît pas suffisante à ce jour et plusieurs préfèreraient être employés par le secteur associatif.

En 2018, 75 % des enfants placés en accueil familial étaient pris en charge par des assistants familiaux salariés du département, les autres étant pris en charge par des assistants familiaux salariés de trois opérateurs externes. Cette proportion était de 79 % en 2014.

Les modalités de délivrance des agréments, de rémunération des assistants familiaux du département et de recours aux opérateurs externes sont conformes aux dispositions législatives et règlementaires applicables.

Le département a indiqué avoir mis en œuvre diverses procédures concernant le contrôle des assistants familiaux. Cependant, ces mécanismes de contrôle apparaissent assez largement perfectibles, en particulier pour ce qui concerne les assistants familiaux employés par des structures tierces, dont les remontées d'évènements indésirables ne seraient pas toujours systématiques et ne sont au demeurant pas recensées. Le président du conseil départemental a indiqué qu'une procédure de remontée des incidents et de contrôles inopinés sera instituée.

L'aide à domicile par l'accompagnement, l'action éducative et les allocations

Pour l'exercice de ses missions en matière d'AEMO, le département des Pyrénées-Atlantiques recourt à trois opérateurs externes. Deux des autorisations y afférentes devront toutefois être actualisées. Un référentiel d'accompagnement a été élaboré en 2015.

Le département réalise l'AED en régie directe avec ses propres intervenants et a élaboré en 2009 un référentiel. Il recourt par ailleurs à quatre opérateurs externes pour l'intervention des techniciens d'intervention sociale et familiale (TISF) et des auxiliaires de vie sociale (AVS) ; l'autorisation de l'un d'entre eux devra cependant être précisée pour ce qui est de sa durée.

Les modalités d'attribution des aides financières sont précisées par un règlement intérieur qui a été approuvé par la commission permanente le 11 février 2011. Toutefois, ce règlement n'a pas été modifié depuis alors que l'organisation interne du département a évolué ; par ailleurs, il ne comporte pas de barème ni d'indications sur les montants ; il serait donc nécessaire qu'il soit revu et intégré au règlement départemental de l'aide sociale.

Les relations avec d'autres départements pour la prise en charge et le suivi des mineurs en danger

En 2018, 84 enfants domiciliés dans le département étaient placés dans d'autres départements. A l'inverse, la même année, 6 enfants issus d'autres départements étaient placés dans les Pyrénées-Atlantiques.

L'article L. 221-3 du CASF dispose que lorsqu'une famille bénéficiaire d'une prestation d'aide sociale à l'enfance, hors aide financière, ou d'une mesure judiciaire de protection de l'enfance change de département, le président du conseil départemental du département d'origine en informe le président du conseil départemental du département d'accueil. Or, selon le département des Pyrénées-Atlantiques, la question de la transmission des informations à d'autres départements ou en provenance d'autre départements constitue une zone à risques. En effet, il a indiqué avoir constaté un manque de fluidité et de réactivité dans les échanges avec les autres départements, avec des délais de transmission variables. Selon le département, la remise en place de signalements nationaux permettrait de limiter le nombre de situations pour lesquelles il est dans l'incapacité de localiser les familles et donc de transmettre les informations nécessaires.

Le coût de la protection de l'enfance et son évolution

Pour le département des Pyrénées-Atlantiques, la totalisation de dépenses réelles de fonctionnement imputées dans les comptes administratifs à la sous-fonction 5.1 « famille et enfance » et des dépenses de personnel de l'ASE hors assistants familiaux (qui ne sont pas ventilées dans cette sous-fonction) s'élevait en 2018 à 91,02 M€ soit 14,8 % de plus qu'en 2014. En 2018, ces dépenses représentaient 25,9 % des dépenses totales d'aide sociale du département (contre 24 % en 2014) et 14,3 % de l'ensemble de ses charges de fonctionnement (contre 12 % en 2014).

S'agissant des recettes, le département a perçu des aides de l'Etat pour la mise à l'abri et la prise en charge des MNA, d'un montant total 2014-2018 de 1,45 M€. Il sollicite également des participations des familles en application des articles L. 228-1 et 2 et R. 228-1 et -2 du CASF mais ces ressources demeurent faibles.

L'intervention du département dans les parcours en protection de l'enfance

1. Le recueil des informations préoccupantes et leur traitement

Le département a produit une copie du protocole établi en 2009 en application de l'article L. 226-3 du CASF en vue de centraliser le recueil des informations préoccupantes. En 2018, selon les données transmises annuellement au ministère des solidarités et de la santé, la CDED-CRIP a enregistré 2 132 signalements, soit 31 % de plus qu'en 2014. Cependant, au cours de la même période, le nombre de signalements ayant réellement donné lieu à évaluations de la part du département a diminué (1 191 en 2018, soit 16 % de moins qu'en 2014). Selon le département, cette évolution s'explique par plusieurs raisons, notamment par l'existence de saisines directes du Parquet judiciaire ; l'ampleur alléguée desdites saisines a toutefois été jugé peu réaliste par la procureure de la République de Pau. Le département a également indiqué que, dans certains cas, l'évaluation a pu être réalisée par d'autres intervenants (éducation nationale, hôpitaux, autres services sociaux) sans intervention du département, ce qui ne paraît pas conforme aux dispositions du II de l'article L. 226-4 du CASF.

Par ailleurs, les données relatives aux informations préoccupantes produites par le département en cours d'instruction divergent quelque peu de celles transmises chaque année par le département du ministère des solidarités et de la santé.

2. L'élaboration du projet pour l'enfant

L'article L. 223-1-1 du CASF impose l'établissement d'un tel projet pour chaque enfant pris en charge. Son référentiel est fixé par les articles D. 223-12 à 17 du même code. Le département des Pyrénées-Atlantiques n'a pas mis en œuvre ces dispositions issues de la loi n° 2016-297 du 14 mars 2016. Le plan d'action adopté en juillet 2015 mentionnait, parmi les actions à mener, la mise en œuvre de projets personnalisés pour l'enfant co-construits avec la famille ; mais les réorganisations de services opérées en 2017 ont amené à reporter ce processus, qui n'a été relancé par le département qu'en 2019. Le président du conseil départemental a indiqué que cette procédure était effective pour cinq SDSEI sur sept avant mars 2020, le début du confinement sanitaire n'ayant pas permis de poursuivre ce travail.

3. La référence éducative et les actes usuels

L'institutionnalisation des référents se fonde sur le deuxième alinéa de l'article L. 2223-1-1 du code de l'action sociale et des familles. Dans le département des Pyrénées-Atlantiques, chaque enfant placé a un référent ASE. Le plan d'action adopté en juillet 2015 mentionnait, parmi les actions à mener, l'élaboration d'un cadre départemental sur la « référence ». Une note avait alors été réalisée sur ce point. Le département a actualisé en 2019 son document cadre sur la référence éducative.

Pour ce qui est des actes usuels pouvant être effectués par les assistants familiaux ou les ESSMS accueillant des enfants confiés à l'ASE, le département des Pyrénées-Atlantiques a élaboré, dès 2013, un guide des actes usuels et non usuels.

4. Le suivi des situations

L'article L. 223-5 du CASF impose au service départemental de l'ASE d'élaborer au moins une fois par an, ou tous les six mois pour les enfants âgés de moins de deux ans, un rapport, établi après une évaluation pluridisciplinaire, sur la situation de tout enfant accueilli ou faisant l'objet d'une mesure éducative. Le département des Pyrénées-Atlantiques a indiqué que chaque travailleur social référent établit, pour tout enfant pris en charge, un rapport d'évolution annuel, ou à échéance si la durée de la mesure est inférieure à un an.

En revanche, le département des Pyrénées-Atlantiques n'a pas encore institué la commission pluridisciplinaire et pluri-institutionnelle prévue par les articles L. 223-1 et D. 223-26 et -27 du CASF et chargée d'examiner la situation des enfants confiés à l'ASE depuis plus d'un an lorsqu'il existe un risque de délaissement parental ou lorsque le statut juridique de l'enfant paraît inadapté à ses besoins.

5. Les sorties du dispositif de protection de l'enfance

En application de l'article L. 222-5-1 du CASF créé par la loi n° 2016-297 du 14 mars 2016, un entretien doit être organisé avec tout mineur pris en charge par le service de l'ASE un an avant sa majorité pour faire un bilan de son parcours et envisager les conditions de son accompagnement vers l'autonomie. Le département des Pyrénées-Atlantiques a indiqué que ces entretiens n'étaient pas tenus de manière systématique et n'a été en mesure de préciser ni le nombre d'entretiens tenus, ni le nombre de projets d'accès à l'autonomie établis en 2016, 2017 et 2018, car ces éléments ne sont pas recensés.

L'article L. 222-5-2 du CASF impose la conclusion d'un protocole par le président du conseil départemental, avec le préfet et le président du conseil régional, avec le concours de l'ensemble des institutions et des organismes concernés, afin de préparer et de mieux accompagner l'accès à l'autonomie des jeunes pris en charge ou sortant des dispositifs de l'ASE et de la PJJ. Dans le cas des Pyrénées-Atlantiques, ce protocole n'a pas encore été élaboré.

Le département a institué plusieurs dispositifs d'accompagnement des jeunes majeurs, qui peuvent bénéficier d'un contrat jeune majeur (CJM) à la condition d'en faire la demande écrite et de s'engager à travailler autour d'objectifs d'insertion sociale et professionnelle les amenant vers davantage d'autonomie. Le principe de ces contrats et la procédure ont été formalisés en 2016 par un document de référence. Au 31 décembre 2018, 279 jeunes majeurs étaient ainsi suivis, pour un coût annuel de 0,18 M€.

L'analyse et l'évaluation du devenir social et professionnel des anciens mineurs pris en charge constituent un enjeu essentiel pour l'évaluation de l'efficacité de la politique de protection de l'enfance en danger. Une meilleure objectivation de cet aspect, par exemple dans le cadre de l'ODPE, pourrait être envisagée par le département des Pyrénées-Atlantiques.

Sur tous ces aspects, le président du conseil départemental a fait état d'avancées à venir.

LES SPECIFICITES DE L'ACCUEIL ET DE LA PRISE EN CHARGE DES MINEURS NON ACCOMPAGNES

Le département a rencontré beaucoup de difficultés pour produire des données quantitatives fiables sur l'accueil des MNA. Cette carence en matière de connaissance précise de données pourtant nécessaires pour évaluer et piloter l'action du département rejoint celle observée, de manière plus générale, pour la politique d'ASE.

Les enjeux relatifs à la phase de mise à l'abri et d'évaluation

1. La mise à l'abri

Jusqu'en juillet 2018, les jeunes étrangers non accompagnés se présentaient à Pau et à Bayonne. Cependant, depuis la fermeture des frontières en Italie, les jeunes arrivent massivement par l'Espagne et se présentent donc principalement à Bayonne et plus minoritairement sur Pau. Le nombre de personnes ayant sollicité un accueil provisoire d'urgence auprès du département des Pyrénées-Atlantiques en tant que MNA a progressé ainsi : 68 jeunes en 2014, 45 en 2015, 87 en 2016, 217 en 2017 et 313 en 2018, soit un total de 730 jeunes.

Le département a indiqué également avoir constaté à plusieurs reprises que des MNA avaient été pris en charge par des familles, membres de collectifs ou d'associations militantes, en dehors de tout cadre légal. Il convient de rappeler les risques importants de ce type de situation pour les mineurs concernés (tout retard de prise en charge et d'évaluation par le département pouvant leur être préjudiciable) et par les familles d'accueil elles-mêmes, dont la responsabilité est susceptible d'être engagée (notamment en cas de dommages subis ou provoqués par les jeunes ainsi pris en charge par elles en-dehors de tout cadre légal). Le président du conseil départemental a indiqué qu'un cadrage avait été effectué sur cet aspect auprès des partenaires associatifs et institutionnels travaillant avec ces familles.

Par ailleurs, le département a indiqué que le Parquet judiciaire n'est sollicité qu'à l'issue de l'évaluation et uniquement pour les jeunes reconnus comme MNA. Il convient toutefois de rappeler que si la « saisine » du procureur de la République n'intervient effectivement qu'à l'issue de l'évaluation (en application de l'article R. 221-11 du CASF), l'article L. 223-2 du même code dispose que dès qu'un enfant est recueilli même provisoirement par le département, celui-ci « en avise immédiatement » le procureur. Pour pallier cette carence, une fiche de liaison-type a été établie dans le cadre du protocole signé le 24 août 2020 (voir ci-après).

Le Département a développé l'offre d'accueil et de mise à l'abri des MNA avec le CDEF, pour 28 places, ainsi qu'avec des associations partenaires (64 places en 2018, 155 places en 2019). Il n'a pas conventionné directement avec des structures hôtelières mais le CDEF l'a fait (pour 8 places). Pendant leur mise à l'abri, les jeunes bénéficient de soins en urgence et, si nécessaire, d'un dépistage de diverses infections virales.

2. L'évaluation de la situation sociale et de la minorité

L'article R. 221-11 du CASF dispose qu'au cours de la période d'accueil provisoire d'urgence, le président du conseil départemental procède aux investigations nécessaires en vue d'évaluer la situation de cette personne au regard notamment de ses déclarations sur son identité, son âge, sa famille d'origine, sa nationalité et son état d'isolement.

Dans les Pyrénées-Atlantiques, les évaluations des personnes se présentant comme MNA sont menées par une association ayant une assise nationale avec laquelle le département a passé une convention. Le choix de cette structure a été expliqué par son expertise dans la prise en charge des migrants dans le département et en matière d'évaluation des MNA dans un autre département. Le fait pour le département des Pyrénées-Atlantiques de faire réaliser ces évaluations par une structure associative connue pour son engagement en faveur des personnes migrantes et/ou fragiles visait également à se prémunir contre les critiques susceptibles de provenir de diverses associations militantes.

La convention 2016-2018 passée avec cette structure précise le contenu de l'évaluation, qui est conforme au référentiel défini par l'arrêté du 17 novembre 2016. Une séparation est instituée entre les acteurs chargés de la mise à l'abri et les acteurs chargés de l'évaluation. L'évaluation s'effectue avec, en tant que de besoin, le recours à un service d'interprétariat par téléphone.

Les services du département interviennent également lors de cette phase de l'évaluation. En effet, ce sont les cadres de la CDED-CRIP qui saisissent les services de la police aux frontières (PAF) à fins d'évaluation des documents d'identification et d'état civil produits par les jeunes. Les jeunes sont également reçus à la PAF pour un entretien et des analyses biométriques. Le département n'a cependant pas été en mesure d'indiquer précisément le nombre de saisines de la PAF de 2014 à 2018 inclus, ni, a fortiori, le nombre d'analyses biométriques demandées et réalisées. Cette procédure faisant intervenir les services de la Préfecture et ceux de la PAF a fait l'objet d'un projet de protocole dont la signature a tardé pour diverses raisons de contexte. Il a finalement été signé par le préfet et le président du conseil départemental le 24 août 2020.

Par ailleurs, le département a indiqué que des examens radiologiques osseux ont été demandés mais il n'a pu quantifier le nombre de cas dans lesquels ces demandes ont été effectuées et quelles en ont été les conclusions. Selon la procureure de la République de Pau, ces demandes ont concerné une trentaine de cas en 2018-2019 et ont mis en évidence quelques difficultés liées au recueil du consentement et au contenu de l'examen médical.

Le délai de 5 jours prévu pour l'évaluation est très rarement respecté. Les jeunes sont donc mis à l'abri durant une phase plus ou moins longue. La procureure de la République de Pau a toutefois constaté que les évaluations faites étaient de bonne qualité et que la procédure faisant intervenir la PAF permet d'élaborer des dossiers particulièrement documentés et éclairants, ce qui limite les fraudes.

Le nombre de personnes ayant fait l'objet d'une évaluation en tant que MNA a progressé de la manière suivante : 39 en 2014, 30 en 2015, 66 en 2016, 148 en 2017 et 157 en 2018 soit un total de 440 personnes. L'écart important avec le nombre de personnes ayant sollicité leur mise à l'abri a été expliqué par le fait que beaucoup

d'entre elles quittent le dispositif avant la fin de leur évaluation, pour partir vers d'autres départements, celui des Pyrénées-Atlantiques n'étant pour elles qu'un lieu de passage dans leur parcours.

A l'issue de la procédure d'évaluation et de la réception des analyses de la PAF, les cadres de la CRIP reçoivent les jeunes en présence d'un salarié de la structure associative chargée de l'évaluation, avec le recours à un service d'interprétariat, en tant que de besoin. Les cadres de la CRIP prennent leurs décisions en présence du jeune et au vu d'un faisceau d'indices. En cas de refus de reconnaissance de la situation de MNA, ils rédigent un arrêté notifié sur place à l'intéressé. Ils peuvent dans certains cas différer leurs décisions si des éléments nouveaux ou des problèmes de santé ne permettent pas de prendre une décision immédiate.

Selon le département, il n'y a pas eu de recours gracieux contre les décisions de refus du président du conseil départemental, les jeunes ayant priorisé les recours directs devant le juge des enfants. Mais le département n'a pas été en mesure de quantifier le nombre de ces recours et les suites données. La procureure de la République de Pau a indiqué que le nombre de saisine directes peut être évalué à une cinquantaine en 2018-2019 et que, dans la plupart des cas, les décisions judiciaires prises n'ont pas remis en cause les refus initiaux.

Selon les données produites par le département, le coût de cette phase de mise à l'abri et d'évaluation peut être évalué à environ 1,5 M€ pour l'ensemble de la période 2014-2018.

Pour cette phase, le département a perçu de la part de l'Etat des recettes d'un montant cumulé de 0,88 M€. Il a toutefois été observé que le nombre de jeunes mentionnés sur les demandes de remboursement adressées à l'Agence de services et de paiement -ASP- (772 de 2014 à 2018 inclus), est supérieur au nombre de personnes ayant sollicité un accueil provisoire d'urgence auprès du département en tant que MNA (730 au cours de la même période) et nettement supérieur au nombre de personnes ayant fait l'objet d'une évaluation de leur minorité et de leur situation sociale par le département (440 au cours de la même période).

Ce constat amène à s'interroger sur la fiabilité des données transmises à l'ASP, cette situation exposant le département à un risque de demande de remboursement de certaines sommes perçues.

Les spécificités de la prise en charge par l'ASE des MNA

Après l'intervention du mécanisme de répartition nationale des MNA, le département des Pyrénées-Atlantiques a été amené à en prendre en charge 478 (dont 217 avaient été mis à l'abri et évalués dans le département). La durée moyenne de leur prise en charge (jusqu'à leur majorité) est de deux ans. Le département a indiqué que des jeunes pris en charge ont quitté le dispositif prématurément mais il n'a pas été en mesure de produire des données quantitatives relatives à ces départs prématurés et à leur évolution.

Les MNA sont encore pour une grande part accueillis en MECS. Toutefois, cette forme d'hébergement étant à la fois surdimensionnée et mal adaptée aux besoins et attentes des MNA, le département a développé à partir de 2017-2018 une offre d'accueil dédiée, avec des modalités d'accompagnement différentes, tournées vers l'insertion professionnelle, sociale et le soin et assorties d'hébergements diversifiés avec un accompagnement éducatif moins soutenu. Le département n'a toutefois pas été en mesure de quantifier précisément les différentes formes d'hébergement et leur évolution.

Pour l'accès des MNA à l'éducation et à la formation, le département a indiqué financer des activités de jour qui proposent notamment des cours d'alphabétisation ou de français. D'autres formes d'appui à l'apprentissage du français pour les MNA qui en auraient besoin sont expérimentées par certaines MECS faisant appel au bénévolat. Les MNA peuvent aussi être orientés en filière français langue étrangère.

Dans la majorité des cas, pour les MNA francophones, une inscription en formation professionnelle de type apprentissage s'enclenche dans les trois mois qui suivent leur prise en charge. Le département n'a repéré aucun problème particulier pour l'obtention des autorisations de travail pour les MNA souhaitant suivre un apprentissage ou une formation en alternance.

Le département n'a pas été en mesure de renseigner les données relatives aux coûts engagés pour la prise en charge des MNA au cours de la période 2014-2018. Les seuls éléments précis produits concernant les modalités d'hébergement expérimentales en accueil pérenne, dont le coût cumulé 2016-2018 s'établit à 2,80 M€.

Par ailleurs, le département a perçu en 2018 de la part de l'Etat un financement exceptionnel de 1,14 M€ et devrait percevoir en 2019 un autre financement exceptionnel de 0,16 M€.

Les problématiques liées à la sortie du jeune majeur étranger de l'aide sociale à l'enfance

Sur l'ensemble de la période 2014-2018, 188 MNA pris en charge par le département ont accédé à la majorité. Le département a indiqué que les MNA arrivant à majorité peuvent solliciter la poursuite de leur prise en charge par la signature d'un contrat jeune majeur, au même titre que les autres jeunes confiés à l'ASE.

Selon le département, les vérifications documentaires et biométriques réalisées au moment de l'évaluation initiale permettent aux MNA de bénéficier d'un accès facilité aux services préfectoraux chargés de délivrer les titres de séjour, au moment de leur passage à la majorité. Les seuls refus de titres de séjour seraient dus à des dossiers incomplets ou encore lorsque les jeunes ont des parcours délinquants (ce qui est rare).

Le département n'a pas été en mesure de renseigner plus précisément les types et nombres de titres de séjours sollicités par les MNA à leur passage à la majorité et la fréquence des refus. Le protocole signé le 24 août 2020 avec les services de l'Etat, déjà mentionné précédemment, comporte une quatrième partie assez développée portant sur l'admission au séjour. Le département n'a pas non plus été en mesure d'évaluer les coûts de la prise en charge des anciens MNA devenus majeurs.

- - - - - - - - - -

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1. Prendre un arrêté du président du conseil départemental pour fixer la composition de l'observatoire départemental de la protection de l'enfance conformément à l'article D. 226-3-2 du code de l'action sociale et des familles et veiller à ce que cet observatoire exerce l'ensemble de ses missions telles que prévues par l'article L. 226-3-1 du même code.

Recommandation n° 2. Mettre en place, pour ce qui concerne le département, les formations prévues par l'article L. 542-1 du code de l'éducation dans le domaine de la protection de l'enfance en danger et se rapprocher des autres administrations concernées, afin de permettre à l'observatoire départemental de la protection de l'enfance de réaliser un bilan annuel de l'ensemble des formations délivrées dans le département en application dudit article.

Recommandation n° 3. Veiller à ce que tous les cadres territoriaux conduits à prendre, par délégation du président du conseil départemental, des décisions relatives à la protection de l'enfance aient suivi la formation spécifique rendue obligatoire et précisée par les articles L. 226-12-1 et D. 226-1-1 et -2 du code de l'action sociale et des familles.

Recommandation n° 4. Intégrer dans le règlement départemental d'aide sociale, prévu par l'article L. 121-3 du code de l'action sociale et des familles, les règles régissant l'attribution des prestations d'aide sociale en matière de protection de l'enfance.

Recommandation n° 5. Elaborer le projet de service de l'aide sociale à l'enfance prévu par l'article L. 221-2 du code de l'action sociale et des familles.

Recommandation n° 6. Engager la dématérialisation des actes et procédures de l'aide sociale à l'enfance à fin d'utilisation par les personnes habilitées, dans le strict respect des règles de confidentialité et de secret professionnel ainsi que des normes établies par le règlement (UE) 2016/679 du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données (RGPD) et par la commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL).

Recommandation n° 7. Recenser les données et les informations qu'il est nécessaire de suivre puis se doter d'un système de recueil et de suivi fiable et sécurisé qui permette au département de suivre en interne les indicateurs de mise en œuvre du schéma départemental « enfance, famille, prévention, santé 2019-2023 » ; d'analyser tous les autres aspects et toutes les autres évolutions qui paraissent pertinentes pour le pilotage et l'évaluation de la politique départementale d'aide sociale à l'enfance ; de procéder à une restitution exacte des données destinées à l'ODPE, au ministère des solidarités et de la santé et aux autres partenaires institutionnels.

Recommandation n° 8. Etablir le protocole, prévu par l'article L. 112-5 du code de l'action sociale et des familles, avec les différents responsables institutionnels et associatifs amenés à mettre en place des actions de prévention en direction de l'enfant et de sa famille.

Recommandation n°9. Faire délibérer le conseil départemental sur un règlement de fonctionnement actualisé du centre départemental de l'enfance et de la famille (CDEF), qui en fixe précisément les modalités d'organisation et de fonctionnement en s'inspirant, en tant que de besoin, des règles applicables aux régies non personnalisées figurant au code général des collectivités territoriales. Veiller à faire fonctionner les instances du CDEF (conseil de surveillance, présidence, …) conformément aux règles ainsi établies.

Recommandation n° 10. Respecter le calendrier et les procédures de tarification des établissements et services sociaux et médico-sociaux (ESSMS) intervenant dans le domaine de l'aide sociale à l'enfance, tels que prévus par les articles R. 314-1 et suivants du code de l'action sociale et des familles. Se doter d'outils opérants afin que la tarification puisse réellement remplir sa fonction de cadrage et d'orientation financière des actions de ces structures, en lien avec les objectifs de qualité de l'accueil des enfants et jeunes pris en charge.

Recommandation n° 11. Suivre et analyser les évaluations externes devant être réalisées, en application de l'article L. 312-8 du code de l'action sociale et des familles, par les établissements et services sociaux et médico-sociaux (ESSMS) intervenant dans le domaine de l'aide sociale à l'enfance. Pour une bonne mise en œuvre de l'article L. 313-13 du même code, se doter d'un processus efficace de remontée, de recensement et de transmission au préfet des évènements de nature à compromettre la santé, la sécurité ou le bien-être physique ou moral des personnes prises en charge par ces ESSMS. Etablir, en application des articles L. 221-1 et 313-13 du même code, un cadre et un processus de contrôle régulier et inopiné des conditions matérielles et morales de placement des jeunes pris en charge que ce soit par des ESSMS ou pour ce qui est des accueils par des assistants familiaux (qu'ils soient salariés du département ou de structures tierces).

Recommandation n° 12. Mettre en œuvre les dispositions des articles L. 223-1-1 et D. 223-12 à 17 du code de l'action sociale et des familles, qui imposent l'établissement d'un projet pour chaque enfant pris en charge par l'aide sociale à l'enfance.

Recommandation n° 13. Instituer la commission pluridisciplinaire et pluri-institutionnelle prévue par les articles L. 223-1 et D. 223-26 et -27 du code de l'action sociale et des familles, chargée d'examiner la situation des enfants confiés à l'aide sociale à l'enfance depuis plus d'un an lorsqu'il existe un risque de délaissement parental ou lorsque le statut juridique de l'enfant paraît inadapté à ses besoins.

Recommandation n° 14. Systématiser les entretiens devant obligatoirement être tenus, en application de l'article L. 225-5-1 du code de l'action sociale et des familles, avec tout mineur pris en charge par le service de l'aide sociale à l'enfance, un an avant sa majorité, pour faire un bilan de son parcours et envisager les conditions de son accompagnement vers l'autonomie.

Recommandation n° 15. Etablir le protocole, prévu par l'article L. 222-5-2 du code de l'action sociale et des familles, conjointement avec le représentant de l'Etat dans le département et le président du conseil régional et avec le concours de l'ensemble des institutions et des organismes concernés, afin de préparer et de mieux accompagner l'accès à l'autonomie des jeunes pris en charge ou sortant des dispositifs de l'aide sociale à l'enfance et de la protection judiciaire de la jeunesse.

Recommandation n° 16. Mener des analyses plus approfondies pour mieux identifier les difficultés et les conditions de réussite de son approche en direction des jeunes majeurs, afin, le cas échéant, d'envisager d'infléchir sa stratégie et sa pratique des contrats jeunes majeurs.

Recommandation n° 17. Attirer l'attention des associations et des familles concernées sur les risques encourus par les personnes se présentant comme mineurs non accompagnés et par les familles qui les accueillent en dehors de tout cadre juridique, en l'absence de signalement préalable et immédiat au département qui est légalement en charge de leur mise à l'abri et de leur évaluation.

Recommandation n° 18. Finaliser le protocole prévu entre le département, la préfecture et les procureurs de la République près les tribunaux judiciaires de Pau et de Bayonne, élaboré en application de la circulaire interministérielle du 25 janvier 2016 (NOR : JUSF1602101C) relative à la mobilisation des services de l'Etat auprès des conseils départementaux concernant les mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille et les personnes se présentant comme tels. Intégrer dans ce protocole les modalités nouvelles d'appui à l'évaluation de la minorité résultant du décret n° 2019-57 du 30 janvier 2019.

- - - - - - - - - -

PROCEDURE

Le contrôle a été effectué dans le cadre du programme 2019 de la chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine et d'une enquête nationale menée par la Cour des comptes et les chambres régionales des comptes sur la protection de l'enfance et l'accueil des mineurs non accompagnés.

Conformément à l'article R. 243-1 du code des juridictions financières, l'ouverture du contrôle a été notifiée à M. Jean-Jacques LASSERRE, président du conseil départemental des Pyrénées-Atlantiques depuis le 2 avril 2015, par lettre du président de la chambre en date du 11 janvier 2019. L'ouverture du contrôle a également été notifiée à M. Georges LABAZEE, ancien président du conseil départemental, en fonctions au cours de la période sous contrôle de 2014 jusqu'au 2 avril 2015, par lettre du président de la chambre en date du 11 janvier 2019.

Un entretien de début de contrôle s'est tenu au siège du département le 22 février 2019 avec M. Jean-Jacques LASSERRE. Un entretien de début de contrôle a également eu lieu par téléphone le 29 janvier 2019 avec M. Georges LABAZEE.

L'entretien préalable prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières a eu lieu au siège du département le 7 novembre 2019 avec M. Jean-Jacques LASSERRE. Un entretien de fin de contrôle a également eu lieu le 7 novembre 2019, par téléphone, avec M. Georges LABAZEE.

Lors de son délibéré du 11 décembre 2019, la chambre régionale des comptes a arrêté les présentes observations provisoires adressées au président du conseil départemental.

Des extraits concernant sa gestion ont été adressés à M. LABAZEE. Des extraits les concernant ont été adressés à la conseillère départementale déléguée à l'enfance, la famille, la prévention et la santé, à la directrice du centre départemental de l'enfance et de la famille, au directeur du pôle aquitain de l'association ISARD COS et au responsable légal de la SARL TANDEM 64. Des communications administratives ont été adressées au préfet des Pyrénées-Atlantiques, aux présidents et aux procureurs de la République des tribunaux judiciaires de Pau et de Bayonne, à la directrice du Centre national de gestion des praticiens hospitaliers et des personnels de direction de la fonction publique hospitalière et au payeur départemental des Pyrénées-Atlantiques.

Le président du conseil départemental a répondu le 24 juillet 2020. M. LABAZEE a répondu le 7 avril 2020. La procureure de la République du tribunal judiciaire de Pau a répondu le 9 juin 2020. La directrice du centre départemental de l'enfance et de la famille a répondu le 5 août 2020. La directrice générale du Centre national de gestion a répondu le 27 avril 2020. Le responsable légal de la SARL TANDEM 64 a répondu le 23 août 2020 et a sollicité une audition par la chambre régionale des comptes, qui s'est tenue le 8 septembre 2020.

Les autres destinataires d'extraits d'observations provisoires ou de communications administratives n'ont pas répondu dans le délai résultant des dispositions combinées de l'article 4 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 et de l'article 2 de l'ordonnance n° 2020-306 du 25 mars 2020 relative à la prorogation des délais échus pendant la période d'urgence sanitaire et à l'adaptation des procédures pendant cette même période, ce délai ayant expiré le 24 août 2020.

Lors de son délibéré du 8 septembre 2020, la chambre régionale des comptes a arrêté les observations définitives suivantes.

1 LA POLITIQUE DEPARTEMENTALE DE PROTECTION DE L'ENFANCE

La loi n° 2016-297 du 14 mars 2016 a procédé à une réécriture complète de l'article L. 112-3 du code de l'action sociale et des familles (CASF), qui avait été créé par la loi n° 2007-293 du 5 mars 2007 relative à la protection de l'enfance. Celle-ci « *vise à garantir la prise en compte des besoins fondamentaux de l'enfant, à soutenir son développement physique, affectif, intellectuel et social et à préserver sa santé, sa sécurité, sa moralité et son éducation, dans le respect de ses droits. / Elle comprend des actions de prévention en faveur de l'enfant et de ses parents, l'organisation du repérage et du traitement des situations de danger ou de risque de danger pour l'enfant ainsi que les décisions administratives et judiciaires prises pour sa protection. (…) / Les modalités de mise en œuvre de ces décisions doivent être adaptées à chaque situation (…). Elles impliquent la prise en compte des difficultés auxquelles les parents peuvent être confrontés dans l'exercice de leurs responsabilités éducatives et la mise en œuvre d'actions de soutien adaptées en assurant, le cas échéant, une prise en charge partielle ou totale de l'enfant. Dans tous les cas, l'enfant est associé aux décisions qui le concernent selon son degré de maturité. / Ces interventions peuvent également être destinées à des majeurs de moins de vingt et un ans connaissant des difficultés susceptibles de compromettre gravement leur équilibre. / 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. / (…)* ».

Le département est le chef de file de l'action sociale et médico-sociale. Les missions du service départemental de l'aide sociale à l'enfance sont définies par l'article L. 221-1 du CASF.

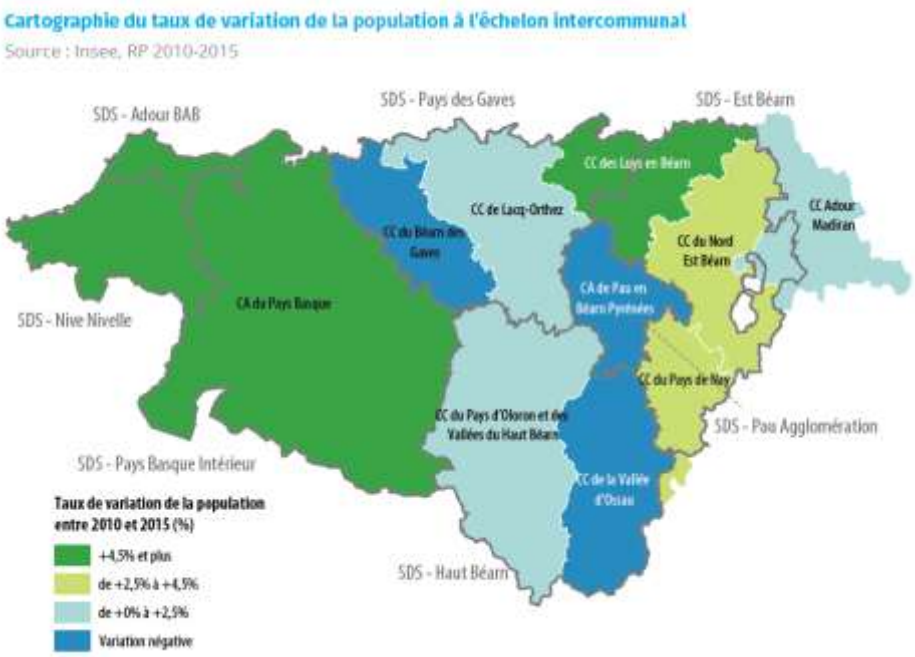
1.1 La stratégie et l'organisation du département

1.1.1 La stratégie du département sur son territoire

1.1.1.1 Les évolutions démographiques et les critères de vulnérabilité des enfants dans le département

Selon des estimations provisoires de l'INSEE arrêtées fin 2017, le département des Pyrénées-Atlantiques avait alors une population d'environ 677 000 habitants. Le département est constitué de deux pôles à forte identité : le Pays Basque et le Béarn.

Les données d'évolutions démographiques et socio-économiques transmises par le département des Pyrénées-Atlantiques concernent essentiellement les tendances de long terme et les plus récentes s'achèvent sur des données de 2015. Il est donc difficile d'avoir une image détaillée des dernières évolutions. Le département était caractérisé par une dynamique de croissance démographique légèrement supérieure à la moyenne nationale, tirée par la zone littorale qui apparaît en plus forte croissance que la zone orientale plus à l'intérieur.



En 2014 la part des habitants de moins de 20 ans s'établissait à 21,7 % dans les Pyrénées-Atlantiques soit moins que la moyenne de la région Nouvelle-Aquitaine (22,2 %) et nettement moins qu'au niveau national (24,3 %). A l'opposé, la part des habitants de plus de 60 ans était de 28,8 %, soit un niveau identique à celui constaté en Nouvelle-Aquitaine, mais supérieur à la moyenne nationale France métropolitaine (24,6 %).

Plus précisément on observait en 2014 une pyramide inversée pour les tranches d'âge des moins de 4 ans et des 5 à 9 ans, indiquant une diminution du nombre de jeunes enfants.

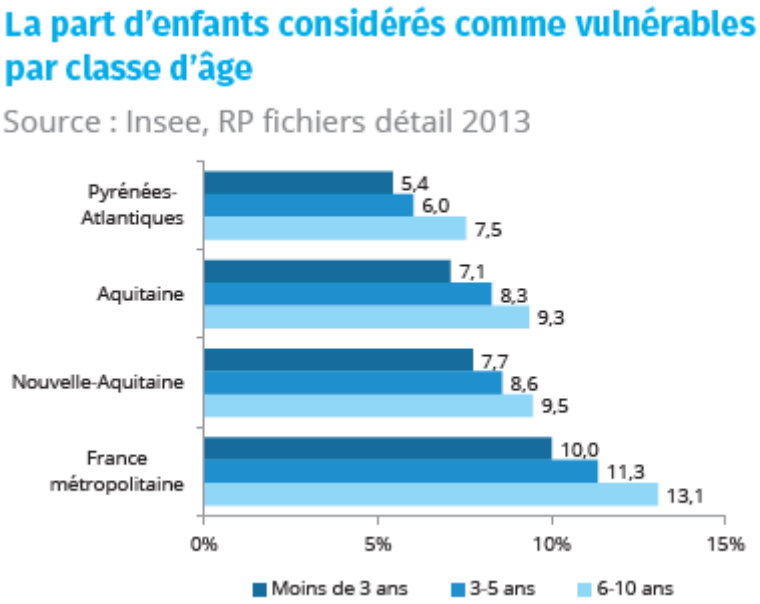
Les jeunes de 18 à 24 ans sont plus représentés autour de Pau (en lien sans doute, en partie, avec la présence de l'université) et dans le pays basque.

Dans le nouveau schéma départemental *« Enfance, famille, prévention, santé 2019-2023 »* adopté par le conseil départemental le 12 avril 2019 (voir ci-après) il est indiqué qu'un enfant est considéré comme *« vulnérable »* dès lors qu'il cumule quatre des sept facteurs de risques suivants :

- vivre dans une famille monoparentale ;
- vivre dans une famille nombreuse (3 enfants et plus) ;
- vivre au sein d'une famille où tous les parents ont un bas niveau de formation (BEPC ou brevet des collèges au plus) ;
- vivre dans une famille comptant au moins un parent se déclarant au chômage ou occupant un emploi précaire ;
- vivre dans une famille sans aucun adulte actif en emploi ;
- vivre dans une famille locataire du parc social ;
- vivre dans un logement surpeuplé.

En 2013, 5 % des enfants de moins de 3 ans des Pyrénées-Atlantiques étaient considérés comme vulnérables au sens de la définition ci-dessus (soit 1 020 enfants). Pour les enfants de 3-5 ans cette part est de 6 % (1 230 enfants) et pour ceux de 6-10 ans elle est de 8 % (2 690 enfants).

Les enfants dits « vulnérables » apparaissent proportionnellement moins nombreux que sur le reste du territoire, tant régional que national, avec des taux près de deux fois inférieurs à ceux de la moyenne nationale.



Il existait toutefois en 2013 de grandes disparités au sein du département en fonction des indicateurs de vulnérabilité, la part des enfants de 0 à 10 ans considérés comme vulnérables s'établissant à 3,3 % dans le Pays Basque intérieur, à 6,5 % dans le secteur Nive-Nivelle, à 9,2 % dans le Haut-Béarn, à 11,9 % dans le secteur Adour Bayonne-Anglet-Biarritz, à 15,3 % dans l'agglomération de Pau et à 17,5 % dans le pays des Gaves.

1.1.1.2 Les périodes couvertes par les schémas départementaux de protection de l'enfance

Dans le domaine de la protection de l'enfance, comme dans d'autre domaines de l'action sociale, il appartient au département d'établir un schéma d'organisation sociale et médico-sociale, dans les conditions prévues par l'article L. 312-4 du même code. Ce schéma qui doit être établi *« pour une période maximum de cinq ans »*, doit en particulier apprécier la nature, le niveau et l'évolution des besoins sociaux et médico-sociaux de la population, dresser le bilan quantitatif et qualitatif de l'offre sociale et médico-sociale existante, déterminer les perspectives et les objectifs de développement de cette offre, préciser le cadre de la coopération et de la coordination entre les établissements et services ou tout autre organisme public ou privé, afin de satisfaire tout ou partie des besoins et définir les critères d'évaluation des actions mises en œuvre.

Un schéma de prévention et de protection de l'enfance avait été adopté pour la période 2012-2016 par délibération du conseil départemental des Pyrénées-Atlantiques en date du 1er juin 2012. Ce schéma a été reconduit pour l'année 2017, par délibération du conseil départemental en date du 15 décembre 2016.

Ce n'est que le 12 avril 2019 que le conseil départemental a adopté un nouveau schéma départemental intitulé *« Enfance, famille, prévention, santé »*, qui couvre la période 2019-2023.

Le retard mis pour élaborer ce nouveau schéma n'a donc pas permis de respecter le délai maximal de cinq ans (l'année 2018 n'ayant en particulier été couverte par aucun schéma).

1.1.1.3 Le schéma départemental 2012-2016 et son évaluation

1.1.1.3.1 Les orientations du schéma

Le schéma 2012-2016 était scindé en deux parties : une partie *« diagnostic »* et une partie *« orientations »*.

La partie *« diagnostic »* (56 pages) procédait en premier lieu à une analyse approfondie incluant notamment une analyse de l'environnement démographique et socio-économique du département.

Elle comportait, en second lieu, une présentation du contexte départemental de l'aide sociale à l'enfance, avec une mise en perspective à l'aide de comparaisons à d'autres départements de la région Aquitaine. Elle procédait aussi à une analyse du public accueilli au sein de l'aide sociale à l'enfance, sur la base d'une enquête réalisée sur l'ensemble des jeunes suivis. Cette enquête constituait une photographie arrêtée à mars 2011 du public accueilli ; plus de 2 900 situations avaient été étudiées à partir d'états déclaratifs émanant des professionnels de terrain.

Elle procédait, en troisième lieu, sur 38 pages, à une évaluation du précédent schéma départemental enfance famille 2005-2009, avec également un diagnostic du dispositif départemental de prévention et de protection de l'enfance structuré autour de cinq thématiques (prévention, recueil et traitement des informations préoccupantes, interventions en protection de l'enfance, exercice de l'autorité parentale et adoption). Chacune de ces thématiques analysées avait donné lieu à des fiches détaillées précisant, d'une part, les réalisations et apports du précédent schéma et, d'autre part, les marges de progrès.

La partie *« orientations »* du schéma 2012-2016 (48 pages) était structurée en quatre thèmes (adoption, protection maternelle et infantile, prévention et protection) comportant au total quinze orientations, dont chacune avait donné lieu à une fiche détaillée précisant le contexte, les enjeux et les actions à conduire.

Les liens avec les champs de l'insertion et du handicap étaient également abordés, avec la volonté de construire des solutions transversales, notamment sur les orientations 5-6 (prévention du décrochage scolaire, autonomie des jeunes de 16 à 25 ans) et 13 (prises en charges mixtes médico-sociales et sanitaires). Le schéma enfance famille avait aussi été articulé au schéma autonomie, voté également en 2012, dans le champ du handicap.

Ce schéma enfance famille 2012-2016 comportait aussi une évaluation de son surcoût net en 2016 (comparé à 2012), à savoir 23,25 emplois en équivalent temps plein (dont 1,5 pour l'adoption, 10,25 pour la protection maternelle et infantile, 5 pour la prévention, 5,5 pour la protection et 1 pour le pilotage du schéma). Globalement le surcoût 2016 par rapport au budget 2012 de l'enfance et de la famille était évalué à 7,12 millions d'euros (M€).

Enfin, une action transversale avait été retenue, consistant à améliorer le pilotage du schéma. A cette fin, diverses actions étaient prévues (mise en place d'indicateurs de suivi, amélioration de la visibilité des actions engagées, des places disponibles en familles d'accueil et en établissements, amélioration de la lisibilité des prestations, des projets éducatifs, des circuits d'information et des décisions). Le département avait aussi prévu de mettre à disposition de l'ensemble des professionnels du département un site internet ou intranet et de restituer chaque année aux partenaires l'état d'avancement des travaux à travers une conférence départementale.

Ces éléments tendent à établir le sérieux ayant caractérisé l'élaboration du schéma 2012-2016.

1.1.1.3.2 L'évaluation du schéma

La délibération du conseil départemental du 15 décembre 2016 qui a prolongé d'un an le schéma 2012-2016 était motivée en particulier par la nécessité d'intégrer deux expérimentations d'hébergement de mineurs non accompagnés et de disposer d'un peu plus de temps pour construire l'évaluation dudit schéma.

Interrogé sur les modalités de suivi et d'évaluation du schéma 2012-2016, le département a mentionné la réalisation d'indicateurs mensuels pour le pilotage interne et d'indicateurs annuels en réponse aux demandes annuelles de la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) du ministère des solidarités et de la santé. Selon le département *« il était prévu de partager ces éléments d'analyse avec l'ensemble des partenaires sur des conférences départementales une fois par an : ces conférences n'ont pu être organisées pour des raisons multiples depuis 2013* ».

Le département a aussi produit un bilan d'étape réalisé en interne en avril 2016 ainsi que le document qui a été présenté au conseil départemental du 15 décembre 2016 et qui mentionne des niveaux d'atteinte des objectifs, fixés en pourcentages. Toutefois, il ressort de la comparaison entre ces deux documents qu'il n'est pas possible de vérifier la réalité et la fiabilité des pourcentages de réalisation indiqués au conseil départemental, et ce pour plusieurs raisons :

- les indicateurs mentionnés pour chacune des orientations du schéma 2012-2016 n'ont pas fait l'objet d'un suivi précis, indicateur par indicateur ;
- s'agissant des volets prévention et protection de l'enfance, le bilan interne comporte, pour de nombreux objectifs, des actions *« en cours de réalisation* » et *« restant à faire »,* qui amènent à s'interroger sur la manière dont ont été appréciés les pourcentages d'atteinte assez optimistes présentés au conseil départemental (respectivement 80 % et 70 %).

Le document soumis au conseil départemental le 15 décembre 2016 montre aussi que tous les objectifs initiaux n'ont pas été atteints. Il mentionne par ailleurs qu'il reste à développer :

- une culture commune par des formations internes et partenariales ;
- en protection maternelle et infantile (PMI) et en santé publique, des actions collectives en prévention et des projets partenariaux d'éducation à la santé :
- en prévention, la coordination au quotidien dans les territoires, le maillage du territoire et la prise en compte des jeunes en milieux périurbain et rural ;
- en protection ;
  - . la mise en place d'une référence éducative unique et du projet pour l'enfant (PPE) ;
  - . la rénovation de l'accueil d'urgence du centre départemental de l'enfance et de la famille (CDEF) de la côte basque ;
  - . l'actualisation et l'approfondissement du projet de l'accueil familial départemental ;
  - . le renforcement des alternatives aux accueils dits « classiques » ;
  - . la poursuite du travail de rénovation des maisons d'enfants à caractère social (MECS) et son adaptation aux publics de l'aide sociale à l'enfance (ASE) ;
  - . le développement des solutions d'accueil de jeunes à difficultés multiples.

Par ailleurs, sur le plan des moyens, le bilan d'étape réalisé en interne montre qu'aucun des 23,25 emplois en équivalent temps plein qui devaient être créés ne l'a été.

Dans le nouveau schéma 2019-2023 adopté le 12 avril 2019 (voir ci-après) figure également un bilan du schéma 2012-2017 jugé *« globalement satisfaisant »* avec un *« tableau d'évaluation fai(san)t apparaître une réalisation des orientations pour près de 80 % des actions »*. Toutefois, l'évaluation y est synthétisée par de simples *« smileys »* ou sans plus de précision.

La comparaison de ces éléments avec le bilan plus détaillé réalisé en interne montre une bonne corrélation, avec toutefois certains autres points de difficultés et de nécessité de progrès davantage explicités :

- la nécessité de mieux coordonner la santé des enfants confiés à l'ASE, par la mise en place d'un dispositif de suivi départemental piloté par la PMI ;
- le besoin de création d'un espace collaboratif pour les assistants familiaux et de mise en place de diverses mesures pour tenir compte du vieillissement de la population des assistants familiaux et de la complexité des profils des jeunes accueillis ;
- la nécessité d'améliorer la prise en charge des fratries ;
- pour l'autonomie des jeunes majeurs, la nécessité d'un nouveau travail visant à *« assurer aux jeunes de plus de 16 ans l'accès à l'autonomie et à l'insertion »* ainsi que la nécessité de finaliser le règlement financier des contrats jeunes majeurs (CJM) ;
- le besoin de développer une culture commune et une offre de formation des professionnels à l'évaluation et l'accompagnement porté par le centre régional d'études, d'actions et d'informations (CREAI).

L'ensemble de ces éléments montre donc que :

- contrairement à ce qui était initialement prévu dans ledit schéma, les indicateurs de suivi n'ont pas été renseignés précisément dans le bilan effectué en avril 2016 (l'évaluation des niveaux d'atteinte des objectifs ayant de ce fait été effectuée de manière très globale) ;
- malgré certaines avancées notables, plusieurs des objectifs fixés en 2012 n'ont pas été atteints.

Par ailleurs, la restitution annuelle aux partenaires de l'avancée des travaux à travers une conférence départementale annuelle n'a pas été mise en œuvre.

Enfin, le schéma départemental de prévention et de protection de l'enfance 2012-2016, prolongé jusqu'en 2017 prévoyait, au titre de ses actions transversales, la mise en place d'un site internet ou intranet à l'usage de l'ensemble des professionnels du département. Le département a précisé en cours d'instruction que « *l'Observatoire départemental de la protection de l'enfance avait mis en place un espace collaboratif, régulièrement alimenté jusqu'en 2017, puis suspendu du fait de la réorganisation. / Dans le cadre de l'élaboration du schéma 2019-2023, un nouvel espace a été créé, ouvert aux partenaires permettant de suivre le travail des dix groupes constitués* ».

1.1.1.4 Le nouveau schéma départemental de l'enfance 2019-2023

1.1.1.4.1 Les modalités d'élaboration

Le pilotage, les acteurs, la méthodologie et le calendrier d'élaboration sont présentés dans la délibération d'adoption de ce nouveau schéma en date du 12 avril 2019 et dans le schéma lui-même :

Le pilotage politique y est décrit ainsi : « *(…) pour élaborer le nouveau schéma départemental (…), conformément aux préconisations de l'observatoire national de l'enfance en danger,*

l'observatoire départemental de protection de l'enfance (ODPE 64) a participé activement à la construction du schéma départemental : pilotage de la démarche, animation des groupes de travail, conception d'outils de suivi et d'évaluation. »

Il est toutefois possible de s'interroger sur la réalité de cette affirmation d'un pilotage *« politique »* du schéma dans « *une dimension partenariale institutionnelle et professionnelle par l'ensemble des acteurs de la prévention et de la protection »*, et ce pour deux raisons :

- d'une part, et comme le montrent les analyses ci-après qui le concernent, l'ODPE 64 n'a pas été institué conformément aux textes qui le régissent et n'a plus eu de réelle activité dans sa dimension pluri institutionnelle depuis 2015. Sous le terme *« ODPE 64 »*, le schéma départemental désigne en réalité la petite structure administrative constituée au sein du département, dotée de deux agents qui ont été les chevilles ouvrières de l'élaboration du schéma ;
- d'autre part, et comme le montrent les analyses ci-après, l'examen des procès-verbaux de la commission *« solidarités sociales et insertion »*, formée d'élus départementaux, n'a pas débattu de ce schéma en amont ou pendant son élaboration et n'a pas piloté la démarche.

S'agissant du pilotage technique de l'élaboration du nouveau schéma, il a, selon le département, été effectué de la manière suivante :

- un comité de veille méthodologique *« composé de partenaires (autorités judiciaires, éducation nationale, institut du travail social, établissements et services habilités) et du directeur de la maison départementale des personnes handicapées a constitué un appui à l'équipe ODPE 64 à la fois sur un plan stratégique et opérationnel* » ;
- onze groupes de travail thématiques ont *« mobilisé les partenaires externes qui contribuent aux missions de prévention et de protection de l'enfance : autorités judiciaires, éducation nationale, établissements et services habilités, protection Judiciaire de la Jeunesse (PJJ), caisse d'allocations familiales (CAF), direction départementale de la cohésion sociale (DDCS) »*. La constitution de ces groupes de travail s'est faite *« par la mise en place d'une plateforme d'inscription : environ 250 participants retenus (...) permettant de déterminer un diagnostic partagé, des problématiques et des propositions d'actions » ;*
- un travail interne a été mené en transversalité pour prendre en compte les documents de pilotage et de programmation de plusieurs politiques publiques départementales telles que le schéma Autonomie 2019-2023, le projet départemental d'insertion, le projet territorial d'insertion et les projets sociaux de territoires élaborés par les services départementaux des solidarités et de l'insertion (SDSEI).

Le processus d'élaboration du schéma visait aussi à favoriser la participation des personnes accompagnées. Toutefois, sur cet aspect, le schéma précise que *« dans le cadre de la protection de l'enfance, la participation a peu mobilisé compte tenu de la complexité de ce champ. Les éléments recueillis font état du souhait des parents d'être consultés pour tout ce qui concerne le quotidien de l'enfant accueilli à l'ASE, que ce soit pour sa scolarité, ses bilans médicaux, ses activités sportives et culturelles, etc. Les parents expriment également un besoin d'accompagnement afin de comprendre l'organisation du service de l'ASE ainsi qu'un besoin de voir régulièrement leur enfant, en présence ou non d'un tiers. D'une manière générale, avoir affaire à l'ASE est ressenti douloureusement par les parents. Les personnes accompagnées expriment leur besoin de soutien dans l'exercice de leur parentalité. (...) »*

Le calendrier d'élaboration a fait se succéder une phase de diagnostic (de septembre à décembre 2017), une phase d'élaboration du nouveau schéma (de janvier 2018 à juin 2018) puis une phase de validation institutionnelle (de juillet 2018 à mars 2019).

1.1.1.4.2 Le diagnostic des besoins et le bilan de l'offre

En application de l'article L. 312-4 du CASF, les schémas d'organisation sociale et médico-sociale : *« 1° Apprécient la nature, le niveau et l'évolution des besoins sociaux et médico-sociaux de la population ; 2° Dressent le bilan quantitatif et qualitatif de l'offre sociale et médico-sociale existante ; (…) ».*

Le nouveau schéma départemental de l'enfance 2019-2023 comporte les parties suivantes :

- cinq pages intitulées *« orientations et actions du schéma 2012-2017 : des résultats globalement satisfaisants »* ;
- deux pages sur *« le nouveau modèle départemental : pour être au plus près des publics »*, qui mentionne la réorganisation territoriale des services opérée en 2017 (voir ci-après) et qui affirme, par ailleurs, la volonté politique de promouvoir *« la précocité de la prévention comme levier essentiel du soutien à la parentalité »* ;
- huit pages consacrées au rappel du cadre législatif de référence et à diverses informations statistiques démographiques et socioéconomiques, ainsi qu'à une estimation de l'ensemble des enfants potentiellement vulnérables et à un rappel de données quantitatives sur le public accompagné par l'aide sociale à l'enfance ;
- quarante pages présentant les grandes thématiques, les axes et les orientations retenues, déclinées en fiches action.

Il ressort donc de la lecture de ce nouveau schéma que les analyses relevant des points 1° et 2° susmentionnés de l'article L. 312-4 du CASF n'y sont quasiment pas développées.

Lors des entretiens menés en cours d'instruction, il a été précisé qu'il existait bien une telle analyse, mais qu'elle n'avait pas été intégrée dans le document final. Il ressort des explications apportées que l'analyse à laquelle il a ainsi été fait référence est le bilan susmentionné du précédent schéma, réalisé en interne.

Pour l'élaboration du nouveau schéma, le département a aussi fait état d'une *« étude des besoins des publics concernés (enfants et familles) par le biais d'un questionnaire portant sur un échantillon de 315 situations »*. Le protocole de cette étude et son rapport de restitution, en janvier 2018, réalisés par un prestataire privé, ont été examinés. Il en ressort que les résultats de cette enquête ne correspondent pas non plus aux thématiques prévues par les points 1° et 2° de l'article L. 312-4 du CASF, pour deux raisons.

1. D'une part, le faible niveau de représentativité de l'échantillon retenu pour cette enquête y est clairement mentionné en ces termes *« compte tenu des contraintes de calendrier, l'option d'une enquête exhaustive a été écartée : le dispositif d'enquête aurait en effet été trop lourd et peu réaliste. L'enquête se fonde donc sur un échantillon de population de 315 enfants pris en charge par l'ASE, et leurs familles. Cet échantillon de population concerne aussi bien des renouvellements de mesures (« stock ») que des mesures « entrantes », c'est-à-dire des premières mesures (« flux entrants »). Cet échantillon n'a pas vocation à être représentatif sur le plan territorial : une telle approche aurait en effet supposé de constituer un échantillon plus important (environ 500 enfants) pour que les territoires les moins peuplés soient représentés de manière significative d'un point de vue statistique. Au-delà d'une hausse du volume de l'échantillon, cette approche aurait également supposé de répartir le nombre de questionnaires à renseigner en fonction du poids de chaque territoire dans la population des 0-19 ans. Certains territoires auraient ainsi été tenus de renseigner un grand nombre de questionnaires (jusqu'à 120 pour le territoire le plus peuplé), ce qui semblait difficilement réalisable compte tenu des délais de réalisation requis. La démarche retenue prend donc le parti-pris inverse : un même nombre de questionnaires devait être renseigné sur chacun des 7 territoires*

des Pyrénées-Atlantiques, pour « diluer » l'effort entre un certain nombre de professionnels ». Une des limites de cet échantillonnage y est illustrée par le constat, sous un graphique d'*« une très forte surreprésentation dans l'enquête des enfants placés en famille d'accueil »*.

2. D'autre part, cette étude se borne à présenter les caractéristiques démographiques socio-économiques des familles et des enfants retenus dans l'échantillon, ainsi que les motifs et les parcours à l'aide sociale à l'enfance des enfants concernés, mais sans analyser la pertinence de ces parcours et les difficultés éventuelles.

La chambre régionale des comptes observe donc que le nouveau schéma départemental 2019-2022 ne se fonde pas sur un diagnostic précis de la nature, du niveau et de l'évolution des besoins sociaux et médico-sociaux de la population et sur un bilan quantitatif et qualitatif de l'offre sociale et médico-sociale existante, en méconnaissance des dispositions précitées de l'article L. 312-4 du CASF.

1.1.1.4.3 Les enjeux et les orientations du nouveau schéma départemental

Le département des Pyrénées-Atlantiques a précisé en cours d'instruction les enjeux principaux auxquels il s'estime actuellement confronté en matière de protection de l'enfance :

- mettre en œuvre les orientations des lois du 5 mars 2007 et du 12 mars 2016, en particulier, le PPE, la commission des statuts de l'enfant, le médecin référent au sein de la cellule de recueil de traitement et d'évaluation des informations préoccupantes (CRIP), le protocole des informations préoccupantes, l'accueil durable et bénévole ;

- améliorer la détection des mauvais traitements et la prise en charge le plus précocement possible des situations familiales afin d'éviter les conséquences irréversibles sur le développement des enfants ;

- redonner du sens à la politique de protection de l'enfance en se recentrant sur les fondamentaux des interventions de l'aide sociale à l'enfance et de la protection maternelle et infantile ;

- assurer une évaluation objective des mineurs non accompagnés et une offre de protection spécifique aux accueils des mineurs étrangers.

Le nouveau schéma *« Enfance, famille, prévention, santé »* 2019-2023 se décline selon quatre axes, comportant chacun des orientations et actions :

- piloter la politique de protection de l'enfance en favorisant l'intervention précoce ;

- stabiliser le parcours de l'enfant et du jeune ;

- adapter l'offre d'accueil aux besoins des enfants et de leurs familles ;

- accompagner l'évolution des pratiques professionnelles.

Chacune des actions envisagées y fait l'objet d'une fiche détaillant les objectifs poursuivis, les modalités de mise en œuvre, les services chargés du pilotage, les partenaires associés et les principaux indicateurs d'évaluation.

Certaines de ces orientations et actions figuraient déjà dans le précédent schéma.

1.1.1.4.4 Le lien avec d'autre stratégies départementales

La stratégie de prévention spécialisée

La conseillère départementale déléguée à l'aide sociale à l'enfance a insisté en cours d'instruction sur l'importance et la priorité accordée à la prévention précoce des difficultés, pour éviter que celles-ci ne s'enracinent et ne s'aggravent. Selon elle, ce travail de prévention précoce passe en particulier par un travail plus approfondi avec les services de l'éducation nationale, ainsi que par une présence renforcée des travailleurs sociaux au niveaux des territoires, dans une approche pluridisciplinaire et globale des familles.

Le conseil départemental a aussi adopté le 12 avril 2019, en même temps que le nouveau schéma départemental de l'enfance, un projet départemental de prévention spécialisée qui la définit en ces termes : *« La prévention spécialisée (…) s'adresse à des catégories spécifiques de personnes, souvent mineures, à des groupes sociaux particulièrement menacés (…). Son action se distingue (…) par sa démarche spécifique et ses modalités d'intervention basées sur une pratique de terrain, le « travail de rue », favorisant l'approche qui consiste à « aller vers » les jeunes dans leur milieu, point de départ des accompagnements sociaux et éducatifs ».*

Ce projet départemental comporte plusieurs axes : l'accès au droit commun et citoyenneté ; la prévention du décrochage scolaire et des conduites à risques des adolescents ; l'accompagnement social et professionnel pour prévenir les ruptures familiales, soutenir la parentalité et favoriser l'insertion socio-professionnelle des jeunes ; la prévention de l'entrée dans la délinquance et de la radicalisation.

Lors de sa réunion du 1er avril 2019, la commission permanente du département avait examiné ce projet départemental de prévention spécialisée, ce qui avait donné lieu à plusieurs interventions critiques, certains élus regrettant notamment de n'être pas davantage associés à la démarche de prévention spécialisée.

Il peut aussi être observé que, nonobstant la priorité promue par le département en faveur de la prévention spécialisée, le montant des crédits alloués à ces actions et imputés au compte par nature 6526 (prévention spécialisée) n'a cessé de baisser de 2014 à 2018, passant de 2,28 M€ en 2014 à 2,25 M€ en 2015, 1,77 M€ en 2016, 1,34 M€ en 2017 et 1,12 M€ en 2018[1].

Pour expliquer cette diminution, le département a indiqué que :

- sur l'agglomération de Pau, jusqu'en 2017, la mission de prévention spécialisée était confiée à une association à laquelle le département versait chaque année une dotation (environ 0,52 M€ en 2016). Toutefois, souhaitant un recentrage de l'activité et une réduction des coûts, le département a décidé en mai 2017 de retirer l'autorisation donnée à cette association et a, depuis 2018, délégué la mission de prévention spécialisée de l'agglomération paloise à la communauté d'Agglomération Pau Béarn Pyrénées, par convention d'une durée de 3 ans, moyennant un financement total de 1,2 M€ ;

- le département a également transféré la mission prévention spécialisée attribuée à une association qui intervenait sur Bayonne à une autre association à partir de septembre 2017.

[1] Données issues de l'approche par fonctions et sous fonctions des comptes administratifs, pour la sous fonction famille-enfance.

La stratégie d'accueil collectif des jeunes enfants

Le conseil départemental a examiné le 12 avril 2019, en même temps que le nouveau schéma départemental de l'enfance, un rapport intitulé *« l'accueil collectif des jeunes enfants dans le département des Pyrénées-Atlantiques »*. La priorité donnée au soutien des crèches avait fait l'objet dès 2015 et 2016 de deux délibérations précisant puis actualisant le dispositif départemental des aides financières. Les financements attribués aux crèches publiques ou privées de 2014 à 2018 inclus ont évolué ainsi : 1,06 M€ en 2014 puis 0,87 M€ en 2015 à 1,89 M€ en 2016, 1,90 M€ en 2017 et 1,90 M€ en 2018.

L'articulation avec les stratégies « autonomie » et « handicap ».

Selon le département, l'articulation du nouveau schéma départemental *« enfance, famille, prévention, santé »* 2019-2023 avec d'autres champs d'action du département a été réalisée de la manière suivante :

- l'élaboration du nouveau schéma *« autonomie »* (personnes âgées-personnes handicapées) s'est tenue conjointement à celle du schéma enfance famille et les agents de l'ODPE ont participé à un groupe de travail transversal avec la direction de l'autonomie orienté sur l'autisme. Il a aussi été convenu que le schéma autonomie tiendrait compte des problématiques de l'autisme dans l'ensemble de ses fiches actions ;
- s'agissant de l'enfance, le champ du handicap a été travaillé dans deux fiches actions : *« améliorer les modalités de prévention en amont pour les jeunes présentant des troubles à la frontière du social, de l'éducatif et du sanitaire »* et *« rendre plus efficient l'accompagnement des jeunes présentant des troubles à la frontière du social, de l'éducatif et du sanitaire »*.

1.1.1.4.5 Les modalités d'évaluation et de suivi du nouveau schéma départemental

Les modalités suivantes ont été retenues :

- chaque fiche-action du schéma identifie un agent chargé de sa mise en œuvre, une lettre de mission formalisant cette responsabilité ;
- une mission de suivi du schéma sera instituée au sein de la direction enfance, famille et santé publique et sera chargée du suivi et de l'animation générale du schéma ;
- le comité de pilotage sera convié à un point d'information annuel sur la réalisation du schéma. Les documents de synthèse seront produits par la responsable de l'ODPE 64 ;
- en cours de mise en œuvre, pourra être proposée la redéfinition de certains objectifs ou de certaines modalités initialement prévues en fonction du contexte. Les modifications validées seront soumises à l'approbation de l'assemblée délibérante ;
- la démarche d'évaluation devra être débutée dès la présentation du schéma 2019-2023 et devra dans un premier temps consolider la liste des indicateurs qu'il serait souhaitable de suivre sur la durée du schéma à partir des actions qui y sont inscrites.

La chambre prend acte de ces dispositifs de suivi et d'évaluation, qu'il appartiendra au département des Pyrénées-Atlantiques de mettre en œuvre de manière effective.

1.1.2 L'observatoire départemental de la protection de l'enfance

Aux termes de l'article L. 226-3-1 du CASF, dans chaque département, un ODPE, placé sous l'autorité du président du conseil départemental, a pour missions :

1° de recueillir, d'examiner et d'analyser les données relatives à l'enfance en danger dans le département, au regard notamment des informations anonymes qui lui sont transmises ;

2° d'être informé de toute évaluation des services et établissements intervenant dans le domaine de la protection de l'enfance et assurée en application de l'article L. 312-8 du même code ;

3° de suivre la mise en œuvre du schéma départemental en tant qu'il concerne les établissements et services mentionnés aux 1° et 4° du I de l'article L. 312-1, et de formuler des avis ;

4° de formuler des propositions et avis sur la mise en œuvre de la politique de protection de l'enfance dans le département ;

5° de réaliser un bilan annuel, rendu public, des formations continues délivrées dans le département en application de l'article L. 542-1 du code de l'éducation et d'élaborer un programme pluriannuel des besoins en formation de tous les professionnels concourant dans le département à la protection de l'enfance.

L'article D. 226-3-1 du même code dispose que l'ODPE est placé sous l'autorité du président du conseil départemental et que sa composition pluri-institutionnelle est déterminée au regard de ses cinq missions. L'article D. 226-3-2 du même code précise cette composition. C'est au président du conseil départemental qu'il appartient d'arrêter la liste des membres de l'observatoire.

Selon les documents produits en cours d'instruction, le fonctionnement de l'ODPE 64 a été fixé par une *« charte de consensus partenarial »* signée le 10 février 2014 par le président du conseil départemental, le préfet, les présidents et procureurs des tribunaux de grande instance de Pau et de Bayonne, le directeur territorial de la PJJ, l'inspecteur d'académie, les directeurs de trois établissements hospitaliers (Pau, Côte basque et Centre hospitalier des Pyrénées) et les directeurs de deux organismes associatifs.

Cette charte rappelle les cinq missions légales précitées de l'observatoire départemental. Elle prévoit une réunion annuelle de l'observatoire dans sa formation plénière *« lors de la conférence départementale organisée dans le cadre du schéma ASE »*. Par ailleurs, cette charte institue un comité de pilotage censé se réunir au moins deux fois par an. Enfin, il y est prévu l'organisation chaque année d'une *« journée annuelle de l'ODPE »* qui doit être *« un temps fort qui réunira tous les partenaires concourant à la prévention et à la protection de l'enfance et qui permettra de porter un focus sur le schéma ASE en cours »*.

Cependant, dans les faits,

- il n'a été produit aucun arrêté du président du département des Pyrénées-Atlantiques pour fixer la composition de l'observatoire départemental de la protection de l'enfance (ODPE). Le seul document produit à cet égard est une *« liste des membres du comité de pilotage de l'ODPE pour la réunion du 17 juin 2014 »*. Or, cette liste nominative n'est plus à jour et ne comporte pas de représentants au titre des points 6° à 10° de l'article D. 226-3-2 du CASF ;
- il n'a été produit aucun document attestant de la réunion de l'ODPE 64 depuis 2014 inclus. S'agissant de son comité de pilotage, les seuls documents produits concernent trois réunions en 2014 (7 mai, 17 juin et 25 novembre) ;

- à part un bilan d'activité 2014-2015, les comptes rendus des trois réunions précitées du comité de pilotage en 2014 et l'étude susmentionnée réalisée en 2018 par un organisme tiers en vue de l'élaboration d'un nouveau schéma départemental, il n'a été produit aucun document permettant d'attester que cet observatoire assure bien ses cinq missions légales.

De 2013 à 2017 un seul agent était dévolu au fonctionnement de cet observatoire. A partir de juin 2017, l'équipe était constituée d'une responsable ODPE et d'un autre agent.

Cette situation apparaît donc très largement insuffisante au regard du rôle central qu'est censé jouer cet observatoire départemental pour la définition et le suivi de la politique de l'aide sociale à l'enfance.

Comme indiqué précédemment, c'est donc aussi très largement à tort que le nouveau schéma *« enfance, famille / prévention, santé 2019-2023 »* mentionne l'ODPE au titre du *« pilotage politique »*. En effet, si ce sont bien les deux agents du service départemental chargé du suivi de l'ODPE qui ont été les rédacteurs du schéma, celui-ci n'a, en aucune manière, pu être piloté par l'observatoire dans sa composition pluri-institutionnelle telle que prévue par les textes.

La chambre régionale des comptes a donc recommandé au département de se mettre rapidement en état de fixer la composition de cet observatoire, par un arrêté du président du conseil départemental conforme aux dispositions de l'article D. 226-3-2 du CASF, et de veiller à ce qu'il exerce l'intégralité de ses missions légales telles que définies par l'article L. 226-3-1 du même code.

Recommandation n° 1. Prendre un arrêté du président du conseil départemental pour fixer la composition de l'observatoire départemental de la protection de l'enfance conformément à l'article D. 226-3-2 du code de l'action sociale et des familles et veiller à ce que cet observatoire exerce l'ensemble de ses missions telles que prévues par l'article L. 226-3-1 du même code.

Le président du conseil départemental a apporté diverses précisions confirmant la mise en place, à partir de janvier 2020, de l'ODPE dans sa dimension pluri institutionnelle (assemblée plénière en janvier 2020, arrêté de désignation des membres en date du 2 juin 2020, modifié le 5 août 2020) ainsi que des éléments qu'il est prévu de mettre en œuvre pour permettre, à l'avenir, à cet observatoire d'exercer ses missions (recensement des formations, suivi de la mise en œuvre du schéma et recensement des données relatives à l'enfance en danger).

S'agissant en particulier du bilan annuel des formations continues délivrées dans le département en application de l'article L. 542-1 du code de l'éducation (point 5° des missions légales de l'ODPE), il convient de rappeler que ledit article du code de l'éducation dispose que *« les médecins, l'ensemble des personnels médicaux et paramédicaux, les travailleurs sociaux, les magistrats, les personnels enseignants, les personnels d'animation sportive, culturelle et de loisirs et les personnels de la police nationale, des polices municipales et de la gendarmerie nationale reçoivent une formation initiale et continue, en partie commune aux différentes professions et institutions, dans le domaine de la protection de l'enfance en danger. Cette formation comporte un module pluridisciplinaire relatif aux infractions sexuelles à l'encontre des mineurs et leurs effets. (…) »*. Le contenu et les modalités de mise en œuvre de ces formations obligatoires sont précisés par l'article D. 542-1 du même code

Le département des Pyrénées-Atlantiques a indiqué en cours d'instruction que, selon les informations dont il dispose, ces formations ne sont pas effectives.

La chambre régionale des comptes recommande donc au département de mettre en place ces formations, pour ce qui le concerne, et en sa qualité de support et de garant des missions de l'ODPE, de se rapprocher des autres administrations concernées, afin de s'enquérir de la bonne mise en œuvre desdites formations pour ce qui les concerne. Il conviendrait également de mettre en place des modalités pratiques permettant à l'observatoire départemental d'en faire un bilan annuel.

Recommandation n°2 : Mettre en place, pour ce qui concerne le département, les formations prévues par l'article L. 542-1 du code de l'éducation dans le domaine de la protection de l'enfance en danger et se rapprocher des autres administrations concernées, afin de permettre à l'observatoire départemental de protection de l'enfance de réaliser un bilan annuel de l'ensemble des formations délivrées dans le département en application dudit article.

Le président du conseil départemental a fait état de sa volonté de relancer une action de formation qui avait dû être interrompue et d'en ouvrir l'accès aux acteurs du secteur associatif, de l'éducation nationale et de l'hôpital. Par ailleurs, il a indiqué que le service des ressources humaines du département se chargerait de collecter les données relatives aux formations apportées par d'autres administrations et qu'une réflexion sera engagée sur ce point pour les institutions telles que la gendarmerie ou les médecins libéraux. Enfin, un espace collaboratif a été créé, ouvert en particulier aux acteurs précités.

1.1.3 La prise en compte des travaux du conseil national de la protection de l'enfance

Le dernier alinéa de l'article L. 112-3 du CASF, issu de l'article 1er de la loi n° 2016-297 du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant, a institué un conseil national de la protection de l'enfance, chargé entre autres de promouvoir *« la convergence des politiques menées au niveau local, dans le respect de la libre administration des collectivités territoriales.* (…) ».

Le département des Pyrénées-Atlantiques a indiqué qu'il n'a pas, jusqu'à présent, pris en compte les travaux de ce conseil national (hormis pour l'élaboration du tableau de bord de suivi du schéma départemental). La chambre régionale des comptes rappelle que celui-ci publie sur son site internet[2] divers avis, recommandations et communiqués qu'il pourrait être intéressant pour le département des Pyrénées-Atlantiques d'examiner.

1.1.4 Le pilotage de l'aide sociale à l'enfance par les élus départementaux

1.1.4.1 Le partage des fonctions entre le conseil départemental et la commission permanente

Le conseil départemental des Pyrénées-Atlantiques élu en mars 2015 comporte 54 membres. Par délibération du 2 avril 2015, il a constitué sa commission permanente, composée du président, de quatre vice-présidents et de la totalité des autres membres du conseil départemental, ce qui n'est pas irrégulier au regard des dispositions de l'article L. 3122-4 du code général des collectivités territoriales[3].

L'article L. 3211-2 du code général des collectivités territoriales dispose en son premier alinéa que *« Le conseil départemental peut déléguer une partie de ses attributions à la commission permanente, à l'exception de celles visées aux articles L. 3312-1 et L. 1612-12 à L. 1612-15. / (...) »*.

Le 2 avril 2015, le conseil départemental a procédé à une délégation à sa commission permanente sur ce fondement. Cette délégation est formulée ainsi : *« il est (...) délégu(é) à la*

---

[2] Voir https://solidarites-sante.gouv.fr/ministere/acteurs/instances-rattachees/conseil-national-de-la-protection-de-l-enfance-cnpe/article/avis-recommandations-et-communiques-du-cnpe

[3] *« Le conseil départemental élit les membres de la commission permanente. / La commission permanente est composée du président du conseil départemental, de quatre à quinze vice-présidents, sous réserve que le nombre de ceux-ci ne soit pas supérieur à 30 % de l'effectif du conseil, et éventuellement d'un ou plusieurs autres membres ».*

Commission permanente, l'ensemble des attributions de l'Assemblée à l'exception de celles visées aux articles L. 3312-1 et L. 1612-12 à L. 1612-15 du code général des collectivités territoriales ».

Sur son champ d'application, cette délégation ne pose pas de difficulté. En effet, comme l'a indiqué le Conseil d'Etat dans sa décision n° 325255 *« Réseau ferré de France »* du 2 mars 2010, une délégation donnée à la commission permanente couvrant l'ensemble des affaires qui ne sont pas réservées par la loi à l'assemblée délibérante ou au président du conseil départemental n'est pas illégale.

Toutefois, cette délibération du conseil départemental du 2 avril 2015 comporte également la précision suivante, qui est de nature à susciter des difficultés juridiques : *« Conformément à la jurisprudence du conseil d'Etat, une telle délégation ne s'analyse pas comme une délégation de pouvoir. En conséquence, le conseil départemental conserve la faculté d'intervenir dans les matières qu'il a déléguées à la commission permanente ».*

Cette formulation contredit la distinction opérée en droit entre, d'une part, les délégations de pouvoirs que sont les délégations d'attributions consenties par l'assemblée délibérante et, d'autre part, les simples délégations de signatures opérées par l'exécutif de la collectivité. L'effet d'une délégation de pouvoirs sur le délégant a notamment été précisé par le Conseil d'Etat, dans le cas des communes, dans sa décision n° 249402 du 30 décembre 2003 *« Commune de Saint-Gratien »*[4] : une telle délégation a pour conséquence de dessaisir l'organe délégant des attributions déléguées tant qu'il n'a pas rapporté sa délégation.

Dans le cas des départements, la difficulté trouve son origine dans la formulation suivante de la décision n° 325255 du 2 mars 2010 du Conseil d'Etat : *« Considérant (…) (que) le conseil général peut déléguer une partie de ses attributions à la commission permanente (…); qu'eu égard tant à son objet (...), qu'à sa portée, qui ne dessaisit pas le conseil général de ses attributions, la délégation ainsi prévue permet au conseil général d'habiliter la commission permanente (…) ».* Cette décision a été commentée en ces termes par la réponse ministérielle à la question écrite n° 13729 publiée au journal officiel du Sénat du 26 août 2010 : *« Selon une jurisprudence récente du Conseil d'État, (n° 325255) ces délégations ne constituent pas des délégations de pouvoir et ne sont pas de nature à dessaisir l'assemblée délibérante locale des attributions qu'elle a déléguées ».*

Le département des Pyrénées-Atlantiques s'est donc basé sur ces éléments pour adopter la précision susmentionnée dans la délégation donnée à la commission permanente le 17 avril 2015.

Pour autant, cette interprétation juridique a fait l'objet d'un article de doctrine[5] qui s'interroge notamment sur : *« la question (…) de savoir ce que signifie exactement cette formule du Conseil d'État. Celui-ci a-t-il considéré que la délégation qui avait été consentie est bien une délégation de pouvoir, nonobstant la formule « qui ne dessaisit pas le conseil général de ses attributions », ou bien a-t-il institué une nouvelle forme de délégation, distincte de la délégation de pouvoir et de la délégation de signature ? (…) ».* Selon l'universitaire auteur de cet article, il faudrait admettre, dans ce cas, que l'on a affaire à une troisième catégorie de délégation, non assimilable à la délégation de

[4] *« Considérant (…) qu'aux termes de l'article L. 2122 -22 du code général des collectivités territoriales, (…) : « Le maire peut, en outre, par délégation du conseil municipal, être chargé, en tout ou partie, et pour la durée de son mandat (…) ; que dans le cas où le conseil municipal a consenti une telle délégation de pouvoir et ne l'a pas ultérieurement rapportée, il doit être regardé comme s'étant dessaisi de sa compétence et n'est, dès lors, plus compétent (…) sauf en cas d'empêchement du maire »*

[5] Voir la revue La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales n° 37, article de M Jean-Marie Pontier, professeur à l'École de droit de la Sorbonne : « Délégations de l'article L. 3211-2 du code général des collectivités territoriales : quelle nature ? ».

pouvoir comme à la délégation de signature, ce qui serait admissible compte tenu de la particularité de certaines des délégations existant dans l'administration locale. *« Mais, en tout état de cause, et du fait de cette ambiguïté, l'intervention du législateur pour préciser la nature de ces délégations serait souhaitable. En attendant, les départements seraient bien avisés, s'ils souhaitent éviter un contentieux, de ne pas recourir à cette forme de délégation ».*

Depuis 2010, le premier alinéa de l'article L. 3211-2 du code général des collectivités territoriales n'a pas été modifié et aucune disposition législative n'est venue préciser la portée juridique de ces délégations.

Certes, dans le cas des Pyrénées-Atlantiques, et comme indiqué précédemment, tous les conseillers départementaux sont également membres de la commission permanente. Il n'en demeure pas moins que la délégation d'attributions susmentionnée du 17 avril 2015 est une source potentielle de contentieux, aussi longtemps que la portée juridique de ce type de délégation n'aura pas été clarifiée. Cette difficulté peut être illustrée, dans le cas de la politique de l'enfance, par le fait que c'est le conseil départemental qui a adopté, lors de sa réunion du 12 avril 2019, les stratégies susmentionnées en matière de protection de l'enfance, de prévention spécialisée et d'accueil collectif des jeunes enfants et pas la commission permanente, sans que la délégation d'attributions très générales qu'il avait donnée à ladite commission le 17 avril 2015 ait été préalablement rapportée.

Le président du conseil départemental a fait valoir que, puisque la commission permanente est constituée d'élus désignés à la représentation proportionnelle par le conseil départemental, la délégation d'attributions qui lui est accordée a un régime juridique différent de la délégation donnée par un conseil municipal à son maire sur le fondement de l'article L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales. La chambre régionale des comptes observe toutefois que cette analyse n'a pas encore fait à ce jour l'objet d'une validation explicite par le législateur, ce qui laisse donc subsister un risque juridique non négligeable.

1.1.4.2 Le rôle des élus départementaux

1.1.4.2.1 La commission « solidarité sociales et insertions »

Les actions du département des Pyrénées-Atlantiques en matière de protection de l'enfance sont plus particulièrement suivies par la commission *« solidarités sociales et insertion »* instituée par le conseil départemental. De 2015 à octobre 2017 c'était la deuxième commission ; elle est devenue la première commission à partir de novembre 2017, suite à la réorganisation d'ensemble des actions et priorités décidée par le département des Pyrénées-Atlantiques après l'entrée en vigueur de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

Les comptes rendus des réunions de cette commission ont été examinés notamment pour la période allant du 13 novembre 2017 au 20 septembre 2019. Ils montrent qu'elle a eu une activité importante en matière d'examen des conventionnements et des financements pour diverses structures. Par ailleurs, lors de la réunion du 5 février 2018, cette commission a approuvé le programme de l'action de la protection maternelle et infantile, le soutien à l'accueil de la petite enfance pour 2018 ainsi que le programme 2018 de l'action de prévention du département. Pour le reste, le sujet récurrent qu'elle a abordé au titre de la protection de l'enfance concernait les mineurs non accompagnés.

En revanche, il ressort de la lecture de ces comptes rendus que cette commission n'a pas été réellement associée à l'élaboration du nouveau schéma départemental enfance et famille. Elle en a simplement été informée par la conseillère départementale déléguée à l'enfance, lors de sa réunion du 5 février 2018, cette information n'ayant alors suscité aucun débat. Puis, lors de sa réunion du

1er avril 2019, la commission s'est vu présenter le nouveau schéma départemental enfance, famille, prévention, santé 2019-2023, mais ce point n'a quasiment donné lieu à aucune question.

Ces éléments montrent donc que cette commission, bien qu'ayant une activité régulière et soutenue, n'a pas débattu de la réflexion stratégique d'ensemble concernant la protection de l'enfance en particulier dans le cadre de l'élaboration du nouveau schéma.

1.1.4.2.2 Les élus délégués

S'agissant du rôle des élus délégués, les deux vice-présidents ayant successivement présidé la commission *« solidarités sociales et insertion »*, ont bénéficié le 18 mai 2015 puis le 23 novembre 2017 de délégations du président pour animer cette commission ainsi que de délégations de fonctions, mais qui concernaient d'autres domaines que la protection de l'enfance[6].

Sur l'ensemble de la période, c'est à une autre élue départementale que le président du conseil départemental a donné délégation pour *« représenter le président du conseil départemental et mettre en œuvre, avec le concours de l'administration départementale, les décisions adoptées par le conseil départemental ou la commission permanente dans le domaine de l'enfance et de la famille (arrêté du 18 mai 2015) »*, ce domaine étant maintenu et élargi à *« la prévention et la santé » (arrêté du 23 novembre 2017) »*. Ces deux arrêtés successifs comportent aussi les précisions suivantes : *« autant que nécessaire, elle participera avec le (la) président(e) de la commission compétente, les délégués et l'administration à tout projet d'harmonisation et de mise en cohérence des politiques dans le domaine de l'enfance et de la famille » ; « la présente délégation n'emporte pas délégation de signature »*.

1.1.5 L'organisation des services départementaux de l'aide sociale à l'enfance

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

L'effectif des agents des services départementaux en charge de la protection de l'enfance et ses évolutions sont précisés dans le tableau ci-après établi par le département des Pyrénées-Atlantiques.

Ce tableau montre que :

- l'effectif dédié aux missions de pilotage est passé de 9,5 agents équivalent-temps plein (ETP) en 2014 à 13 en 2017 et 14 en 2018, cette hausse intervenue en 2017 ayant surtout concerné les services de gestion et de support ;
- l'effectif dédié aux services de l'aide sociale à l'enfance est passé de 29,5 ETP en 2014 à 30,5 en 2016 puis à 31,5 en 2018. Comme indiqué précédemment, la forte augmentation des effectifs prévue par le schéma départemental de l'enfance (+23,25 ETP) n'a donc pas été mise en œuvre ;
- l'effectif du CDEF s'est accru de 10 % sur la période (passant de 82,48 ETP en 2012 à 90,55 ETP en 2018).

[6] *« Représenter le président du conseil départemental et mettre en œuvre, avec le concours de l'administration départementale, les décisions adoptées par le conseil départemental ou la commission permanente dans le domaine de l'insertion, de la politique de la ville et de la vie associative »*.

- le nombre d'assistants familiaux rémunérés par le département a diminué de 10 %, passant de 406 en 2012 à 364 en 2018, ce qui va là aussi à l'encontre de l'une des principales orientations du schéma départemental 2012-2016 (*« améliorer la prise en charge des enfants en familles d'accueil, en renouvelant l'offre d'accueil familial »).*

Effectifs en ETP au 31 décembre	2014	2015	2016	2017	2018	*Evolution*
Missions de pilotage protection de l'enfance						
Direction	1	1	1	1	1	
Observatoire départemental de la protection de l'enfance (ODPE)	1	1	1	1,5	1,5	
Gestion / service support	7,5	7,5	7,5	9,5	10,5	
autres				1	1	
Sous total 1	**9,5**	**9,5**	**9,5**	**13**	**14**	***47%***
Service ASE						
Gestion administrative	19	19	19	19	19	
Cellule de recueil des informations préoccupantes (CRIP)	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5	
Cadres techniques	5	5	6	6	6	
Référents/coordonnateurs					1	
Autres	1	1	1	1	1	
Sous total 2	**29,5**	**29,5**	**30,5**	**30,5**	**31,5**	***7%***
Accueil/accompagnement en gestion directe						
Assistants familiaux (AssFam)	406	400	389	381	364	*-10%*
Travailleurs sociaux (TS) en charge des Actions éducatives à domicile (AED)	Fin 2018, 75 éducateurs étaient affectés aux AED et suivi de placement. Ce chiffre est arbitrairement retenu pour les 5 années.					
Centre départemental de l'enfance et de la famille (CDEF)	82,48	85,76	86,01	86,51	90,55	*10%*
Autres	Information non disponible (pas de spécialisation au niveau des AS)					
Sous total 3 (*)	**563,48**	**560,76**	**550,01**	**542,51**	**529,55**	***-6%***
1. TOTAL effectifs (*)	**602,48**	**599,76**	**590,01**	**586,01**	**575,05**	
2. Masse salariale des services de l'aide sociale à l'enfance (en €) (*)	**4 792 753**	**4 679 717**	**4 803 376**	**5 130 177**	**5 267 418**	***10%***
Moyenne par ETP	*42 042*	*41 050*	*41 768*	*43 293*	*43 713*	*4%*
CDEF	**3 058 898**	**3 300 812**	**3 501 349**	**3 642 170**	**3 661 008**	***20%***
Moyenne par ETP	*37 087*	*38 489*	*40 709*	*42 101*	*40 431*	*9%*
ASSFAM	**13 935 771**	**13 792 339**	**13 988 378**	**13 412 781**	**12 714 402**	***-9%***
Moyenne par ETP	*34 325*	*34 481*	*35 960*	*35 204*	*34 930*	*2%*
TOTAL	**21 787 422**	**21 772 868**	**22 293 103**	**22 185 128**	**21 642 828**	***-1%***
Total effectif de la direction action sociale/solidarité + CDEF et AssFam	1 181,48	1 239,76	1 212,01	1 263,51	1 245,55	*5%*
Part des effectifs de l'ASE	*51%*	*48%*	*49%*	*46%*	*46%*	
Total effectifs du Conseil départemental (+ CDEF et AssFam)	2 594	2 665	2 698	2 735	2 728	*5%*
Part des effectifs de l'ASE	*23,2%*	*22,5%*	*21,9%*	*21,4%*	*21,1%*	

(*) Hors assistantes sociales (AS) de polyvalence exerçant des missions ASE. Cette masse salariale comprend l'ensemble des dépenses de personnel, y compris les comptes 62 (autres services extérieurs) et 63 (impôts sur rémunération) liés aux charges de personnel ainsi que les rémunérations et charges sociales liées.

1.1.5.2 L'organisation des services départementaux

Aux termes de l'article L. 221-2 du CASF : *« (…) / le département organise sur une base territoriale les moyens nécessaires à l'accueil et à l'hébergement des enfants confiés au service. (…) »*

1.1.5.2.1 L'organisation des services centraux du département

L'organisation de la direction de l'enfance, de la famille et de la santé publique (DEFSP) du département des Pyrénées-Atlantiques a connu d'importantes évolutions depuis 2014.

Cette direction est placée sous l'autorité de la direction générale des services et de la direction générale adjointe de la solidarité départementale, devenue en 2017 la direction générale adjointe des solidarités humaines (DGASH), qui a changé de directeur en octobre 2018.

La DEFSP a également connu un changement de direction en 2018, suivi d'une direction par intérim, le recrutement d'un nouveau directeur n'ayant été réalisé qu'au 1er octobre 2019. Les principales évolutions observables avant et après la réorganisation opérée en janvier 2018 sont :

- le regroupement des services de prévention et d'adoption dans le même service que celui chargé de la protection ; toutefois, il a été précisé que les actions de prévention seront à l'avenir rattachées directement à l'adjointe au directeur général adjoint aux solidarités humaines, afin de distinguer plus clairement la protection et la prévention, ce dernier aspect étant aussi lié directement aux actions territorialisées suivies par cette adjointe ;
- l'identification sur l'organigramme d'une structure rattachée à la direction et dédiée à l'ODPE 64 et à la réalisation du schéma ;
- la disparition du pôle unité de placement familial (UPF). Cette unité suivait auparavant l'ensemble des mesures confiées aux familles d'accueil pour une partie du Béarn. Suite à la réorganisation, son personnel a été réparti sur les SDSEI concernés (Pau Agglo et Est Béarn) en fonction de l'activité de placement ;
- l'importance nouvelle donnée au service *« budget et tarification »* désormais placé au même niveau que les services *« prévention et protection »* et *« protection maternelle infantile et santé publique »*.

Par ailleurs, l'examen des organigrammes avant et après réorganisation met en évidence trois constantes :

- l'absence de toute structure clairement dédiée au suivi de la problématique spécifique des mineurs non accompagnés, cette problématique ayant été gérée tout au long de la période par la cellule départementale de l'enfance en danger (CDED) qui assure par ailleurs, et pour l'essentiel, les fonctions de CRIP ;
- l'absence de médecin responsable titulaire de la PMI, le département des Pyrénées-Atlantiques ayant fait part en cours d'instruction des difficultés rencontrées pour recruter sur ce poste ;
- l'absence de mise en œuvre de l'obligation, instituée par l'article L. 221-2 du CASF, de désigner un médecin référent *« protection de l'enfance »*, chargé d'organiser les modalités de travail régulier et les coordinations nécessaires entre les services départementaux et la CRIP, d'une part, et les médecins libéraux et hospitaliers ainsi que les médecins de santé scolaire du département, d'autre part[7].

Il ressort d'explications apportées en cours d'instruction que les mouvements de responsables dans la direction générale adjointe en charge de l'action sociale départementale ne sont pas propres à la période récente. En effet, depuis 1998, sept directeurs généraux adjoints aux solidarités et six directeurs de l'enfance se sont succédé.

Les alternances récentes sur les postes administratifs de responsabilité, ajoutées aux changements de priorités suite aux alternances politiques intervenues pour le département des

[7] Cette fonction de médecin référent a été instituée par l'article 7 de la loi n° 2016-297 du 14 mars 2016 et ses missions sont précisées par les articles D. 221-25 et 26 du CASF.

Pyrénées-Atlantiques en 2011 puis en 2014, ainsi qu'aux modifications législatives récentes (loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, loi du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant) n'ont guère contribué à la stabilité et à la continuité du pilotage de la politique départementale en matière d'aide sociale à l'enfance.

En effet, un audit de la direction de l'enfance et de la famille réalisé au cours de l'année 2014 avait déjà identifié diverses actions à mener en ce domaine, qui avaient fait l'objet d'un plan d'action *« enfance famille santé publique »* adopté par le comité de pilotage de cette démarche le 16 juillet 2015. Ce plan mentionnait six actions à mener et identifiait pour chacune d'elles des enjeux et objectifs très importants[8]. Or, si certains travaux ont abouti, via la mise en place de nouvelles procédures[9], plusieurs réflexions ont été suspendues du fait des changements précités et de la réorganisation de la collectivité menée en 2017.

De fait, et comme l'ont montré les analyses qui précèdent relatives aux priorités du nouveau schéma 2019-2023 et comme le montreront les analyses ci-après concernant les réorganisations de services décidées par le département des Pyrénées-Atlantiques, la plupart des enjeux clés pourtant bien identifiés dès 2014-2015 (notamment les aspects relatifs à la place des inspecteurs de l'ASE, à l'organisation de la CDED-CRIP, à la *« référence »* au projet pour l'enfant, aux assistants familiaux et à la gestion électronique des dossiers) demeuraient problématiques et non traités en 2019.

1.1.5.2.2 L'organisation territoriale sur le département

La réorganisation des services menée en 2017 a été encore plus importante au niveau de l'organisation territoriale du département des Pyrénées-Atlantiques. Avant 2017, cette organisation reposait sur trois découpages :

- onze maisons de la solidarité départementale où étaient exercées les politiques de la protection de l'enfance (avec une exception sur une partie du Béarn du fait de l'existence de l'UPF) ;
- six pôles gérontologiques où était gérée l'allocation personnalisée à l'autonomie, sous l'autorité de la direction de l'autonomie ;

[8] 1- Initier un projet départemental de prévention / santé pour améliorer le suivi médical des enfants confiés à l'ASE en accueil familial ;
2- Clarifier les missions des inspecteurs de l'ASE et revoir la place de la CDED (CRIP) : repositionner les inspecteurs dans leur rôle décisionnel et tendre vers une harmonisation de service ; recentrer la CDED sur la fonction de recueil, de traitement, de commande d'évaluation des IP et sur sa fonction de formation/sensibilisation/élaboration et mise en œuvre de protocoles ;
3- Revoir l'organisation et la gestion des dossiers ASE : mettre en place une organisation et une procédure cohérentes et unifiées du travail administratif ; garantir un accès aux droits santé pour tous les enfants confiés à l'ASE ; garantir un accès lisible à leurs dossiers pour les usagers et les accompagner ;
4- Mieux prendre en compte l'enjeu de la place de la famille, à travers la clarification des rôles entre les différents intervenants, ce qui implique l'élaboration d'un cadre départemental sur la référence et la mise en œuvre des projets personnalisés pour l'enfant co-construits avec la famille ;
5- Elaborer un projet départemental de placement avec notamment des objectifs de qualité : *« proximité avec les parents, continuité dans la scolarité, adéquation des solutions proposées aux situations des enfants (assistants familiaux et établissements) »*
6- Elargir les missions du pôle des assistants familiaux ; clarifier l'organisation, les responsabilités et la place des professionnels et des assistants familiaux ;

[9] Un travail de simplification des procédures a été engagé fin 2014. Il a concerné les relations avec la CPAM et la réorganisation administrative de la direction en mettant en place une antenne à Bayonne. D'autres dossiers tels que les contrats jeunes majeurs, les MNA, les tiers dignes de confiance se sont traduits par la mise en œuvre de procédures. Le protocole *« jeunes à difficultés multiples »* a fonctionné et permis l'étude de près de 90 situations.

- trois pôles insertion auxquels étaient rattachés les animateurs locaux d'insertion et où était mise en application et évaluée la politique départementale d'insertion, sous l'autorité de la direction de l'insertion.

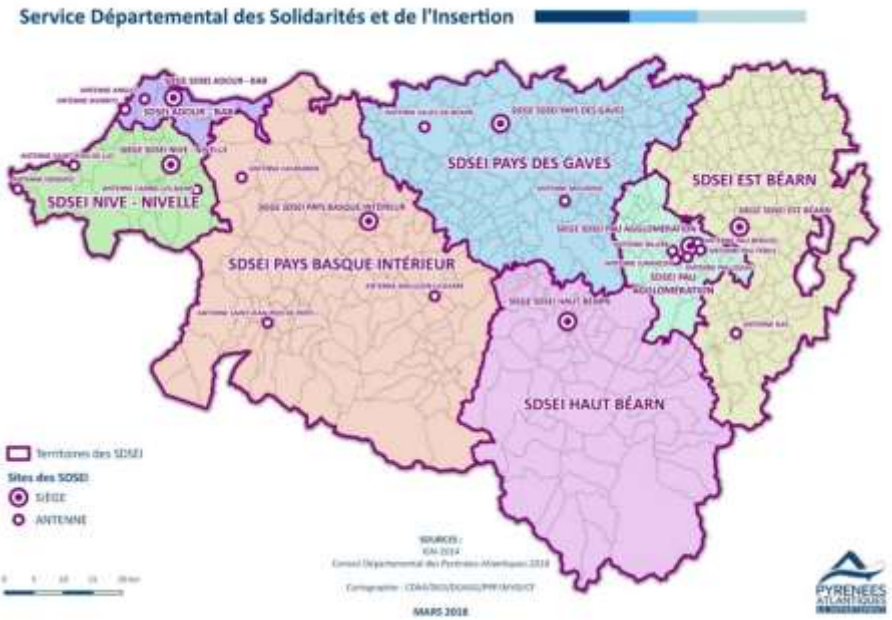
La réorganisation opérée en 2017 a été justifiée ainsi dans le nouveau schéma départemental 2019-2023 : *« Dès l'année 2015, une nouvelle impulsion a été souhaitée par le nouvel exécutif basée sur une action publique qui place l'usager au cœur de ses préoccupations, en considération de ses besoins et particulièrement en matière d'action sociale dont le Département en est le chef de file. / La volonté politique fut notamment de réorganiser l'action territoriale au regard de cette ambition, dans un souci de simplification et de lisibilité, de proximité des publics et de transversalité entre les politiques menées par le Département, en lien avec les partenaires locaux. / La volonté politique de rapprocher les solidarités humaines des populations s'est traduite par la mise en place de sept Services départementaux des Solidarités et de l'Insertion (SDSEI), répartis sur sept nouveaux périmètres territoriaux d'action sociale cohérents avec les bassins de vie du Département. / On trouve désormais au sein des SDSEI les professionnels de terrain chargés de mettre en œuvre les trois politiques de solidarités humaines que sont l'Enfance - famille - santé publique, l'Insertion et l'Autonomie relative à l'accompagnement des personnes âgées et handicapées. / Les missions des maisons de la solidarité départementale, des pôles gérontologiques, des pôles insertion et de l'unité de placement familial ont par conséquent été regroupées au sein d'un lieu unique, le SDSEI, qui garantit une accessibilité facilitée des services d'action sociale à l'usager. / Ce nouveau modèle départemental permet ainsi un accompagnement global de l'usager, à tous les stades de la vie, en favorisant la transversalité et la proximité pour une intervention des services la plus précoce possible ».*

De fait, la réorganisation d'ensemble des services départementaux avait été initiée dès le début 2016 et ses grands principes (*« proximité, simplicité, lisibilité et innovation »)* avaient été définis par le président du conseil départemental en avril 2016.

Les entretiens menés en cours d'instruction ont confirmé les ambitions de cette réorganisation :

- c'était un des six axes retenus pour tirer les conséquences de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, qui a réduit et recentré les compétences départementales ; elle visait, dans ce contexte du recentrage du département sur les solidarités territoriales et humaines, à donner davantage de lisibilité, de proximité et d'accessibilité à l'action sociale ;
- s'agissant en particulier de la politique d'aide sociale à l'enfance, l'objectif était également d'assurer une équité de traitement sur l'ensemble du territoire départemental et de doter chaque SDSEI d'une capacité d'expertise en la matière.

La carte de ces nouveaux services est reproduite ci-après :



Il a été précisé que ce découpage géographique résultait de choix effectués par les élus départementaux.

Selon les explications produites par le département des Pyrénées-Atlantiques :

- dans chaque SDSEI, une équipe pluridisciplinaire est présente, sous la responsabilité d'un même cadre, afin de répondre à l'ensemble des problématiques sociales rencontrées par la population, quelle que soit la politique publique concernée ;
- chaque équipe pluridisciplinaire est composée des membres suivants : référents de l'aide sociale à l'enfance, assistantes sociales, infirmière, sage-femme, puéricultrice et médecin de la PMI, animateur local initiative emploi (pour les bénéficiaires du revenu de solidarité active), conseiller en économie sociale et familiale, agents administratifs, psychologue… ;
- les référents de l'aide sociale à l'enfance chargés de suivre les mesures de protection de l'enfance font partie intégrante de ces équipes pluridisciplinaires. Ainsi ils travaillent au quotidien avec l'ensemble de leurs collègues qui interviennent sur les autres champs d'action sociale (prévention) ou autres politiques publiques (insertion, autonomie, santé…) ;
- ils peuvent donc faire appel à leurs collègues en fonction de leurs spécificités et activer l'ensemble des dispositifs d'aide que ce soit pour les enfants eux-mêmes ou pour les parents dans le cadre du soutien à la parentalité ou dans le cadre d'un accompagnement pour l'amélioration de la situation sociale des parents ;
- il existe aussi dans les SDSEI des instances techniques (*« commissions techniques d'évaluation »* et *« commissions techniques d'évaluation de l'aide sociale à l'enfance »* censées garantir une approche globale, concertée et cohérente des situations et des interventions dans les familles.

1.1.5.2.3 Les difficultés observées suite aux réorganisations

<u>Le bilan réalisé en interne par le département</u>

Afin de réaliser un bilan de cette réorganisation opérée en 2017, la commission permanente du département a créé le 15 mars 2019 une *« mission d'information et d'évaluation portant sur la réorganisation des services départementaux »* dont le rapport, daté de septembre 2019, mentionne les appréciations suivantes concernant en particulier la DGASH :

- la nouvelle organisation territoriale a créé des nouveaux niveaux hiérarchiques appelant la parution au total de cinquante postes d'encadrement (80 % pour du management hiérarchique et 20 % pour du management fonctionnel hors médico-sociaux). 22,5 % des postes d'encadrement sont restés vacants plusieurs mois ; il en est de même sur les postes de management fonctionnel. Au global dans cette direction, 38 % des postes d'encadrement restaient à pourvoir à l'issue du premier cycle de mobilité (clôturé en mai-juin 2017) et il a fallu quatre cycles de mobilité, dont le dernier exclusivement en externe (en novembre 2017), pour stabiliser ses effectifs ;
- sur l'ensemble de cette direction adjointe, les effectifs permanents ont évolué ainsi : 736 en décembre 2015, 712 en décembre 2016, 740 en décembre 2017 et 771 en décembre 2018 ;
- la réorganisation des services des solidarités humaines a produit un certain nombre d'avancées : un début de simplification des procédures d'accès aux droits pour les usagers ; un renforcement de l'autonomie des territoires dans la mise en œuvre des aides sociales individuelles ; l'ouverture de nouvelles permanences sociales ; un effet bénéfique, pour les équipes en place, de l'arrivée de nouveaux profils à la faveur de la mobilité ; le développement de la transversalité ;
- cependant, la réorganisation a produit également des tensions dans le fonctionnement des services territorialisés, variables d'un SDSEI ou d'un service à l'autre, et de quelques services centraux. Elles se sont traduites, entre autres, par des baisses de qualité de service dans les rapports de situation ASE pour les placements judiciaires et pour le recrutement de nouveaux assistants familiaux ; ces tensions peuvent relever de raisons conjoncturelles (temps de la mobilité, vacances de postes, adaptation au changement…), qui ont connu un pic en 2017 et qui ont été progressivement résorbées avec les recrutements externes en 2018, ou de raisons structurelles (relations directions centrales – territoires, organisation de la ligne hiérarchique et des équipes, croissance des besoins sociaux…) ;
- la logique de territorialisation a conduit à la rupture de la ligne hiérarchique entre les services centraux et territoriaux dans la gestion des politiques publiques. Par ailleurs, le modèle d'organisation des SDSEI présente une articulation complexe des lignes hiérarchique et fonctionnelle qui dilue l'autorité managériale entre les cadres de territoire, donne lieu à une démultiplication des délégations de signature, complexifie la chaîne de décision et de production et trouble la lisibilité interne et externe du *« qui-fait-quoi »*.

Ce rapport indique également que les objectifs de la réorganisation des services territorialisés ne sont pas unanimement portés et appréciés par leurs acteurs :

- d'un côté, conformément au projet politique initial, certains considèrent que le changement entrepris favorise une approche transversale des besoins des usagers et la construction coordonnée d'une réponse adaptée à ces besoins (le fonctionnement en équipes pluridisciplinaires à l'échelle d'un site, la tenue de comités techniques associant de nombreux spécialistes ou l'élaboration de projets sociaux de territoire en étant quelques-unes des traductions organisationnelles et institutionnelles) ;
- d'un autre côté, les critiques formulées à l'encontre de la réorganisation des services sociaux évoquent une perturbation de la sécurité juridique des actions et de la culture de l'intervention sociale ; des travailleurs sociaux confrontés à une multiplicité de cadres et devant s'adapter à des équipes constituées sur une base territoriale et non plus disciplinaire ;

des commissions techniques propices à l'échange mais *« chronophages »* ; une difficile montée en connaissance sur l'ensemble des dispositifs mis en œuvre par les équipes pluridisciplinaires.

Au-delà de ces différences d'approche, la nouvelle organisation de la DGASH s'appuie sur un principe de *« plein-emploi »* qui suppose que l'ensemble des postes prévus à l'organigramme-cible soient pourvus pour que l'efficacité de l'ensemble soit garantie. Or, ce prérequis s'est trouvé confronté à plusieurs réalités :

- les mobilités d'ampleur ont créé des situations de vacances de postes et donc des tensions dans la gestion de la charge globale de travail ;
- l'arrivée de nouveaux collaborateurs en remplacement d'agents expérimentés a nécessité un temps d'apprentissage au cours duquel une tension s'est exercée sur la qualité du travail produit ;
- un phénomène d'absentéisme structurel (arrêts maladie ou de travail…) a nécessité la mise en place d'une équipe d'agents « volants ».

Enfin, malgré un objectif de travailler à moyens constants, les effectifs de la DGASH sont en 2019 plus nombreux qu'avant la réorganisation, ce qui s'explique notamment par la création d'échelons intermédiaires d'encadrement. Quant au dimensionnement des effectifs des SDSEI et leur gestion dynamique, ils se sont trouvés fragilisés par l'absence de fiabilité des indicateurs de dimensionnement retenus. De plus, la confrontation entre l'évolution des besoins sociaux et les rigidités du statut de la fonction publique ne permet pas une gestion souple des moyens humains entre les SDSEI. Ainsi, des situations de surcharge coexistent avec des situations de sous-activité.

Les entretiens menés au cours du contrôle ont permis de préciser certaines difficultés propres à l'ASE :

- la réorganisation a entrainé des mouvements de personnels importants car le département a fait le choix de permettre à tous les agents concernés d'émettre trois vœux de mobilité. Selon le département, 106 agents de la DGASH ont eu un changement d'affectation géographique ou fonctionnelle. Parmi ces agents, 46 sont issus de SDSEI. Il en a résulté des postes inoccupés de manière au moins temporaire, notamment pour ce qui est des référents de l'aide sociale à l'enfance ; par ailleurs, les équipes nouvellement constituées avaient besoin d'apprendre à se connaître pour fonctionner ;
- cette situation a donné lieu, selon les SDSEI les plus impactés, à des retards de réponses et de traitement des dossiers ; ainsi la mise en œuvre de plusieurs dizaines d'actions éducatives à domicile a pu être retardée (ce qui n'est pas sans incidence puisque un tel retard a pu conduire à une dégradation accrue de la situation des familles concernées et à la nécessité de devoir procéder à des placements dont certains auraient pu être évités) ;
- par ailleurs, le fait de placer au niveau des territoires les décisions et les actions en matière de protection de l'enfance au même niveau administratif que les autres interventions départementales en matière d'aide sociale (insertion, personnes âgées, personnes handicapées) a conduit à une relative perte de lisibilité de la dimension *« régalienne »* particulière de la protection de l'enfance, qui se traduit par des décisions impactant très fortement les enfants et les familles concernées ;
- certes, dans l'organisation mise en place en 2017-2018, les décisions les plus importantes (placements, notamment) sont toujours prises par les inspecteurs de l'ASE affectés au siège départemental (chacun d'eux ayant en charge un secteur particulier). Mais des délégations de signatures ont également été données à des responsables de SDSEI (voir ci-après). Par ailleurs, il peut exister des divergences d'appréciation entre les inspecteurs de l'ASE et les

équipes des SDSEI, qui sont chargés de mettre en œuvre leurs décisions mais qui ne sont pas placés sous leur autorité directe.

1.1.5.2.4 Les mesures correctrices engagées en juillet 2019

Conscient de certaines de ces difficultés, le département des Pyrénées-Atlantiques a engagé récemment divers *« ajustements organisationnels de la direction générale adjointe des solidarités humaines »*, qui ont été validés lors du comité technique paritaire du 12 juillet 2019.

Ces changements concernent en particulier la DEFSP, qui *« nécessite d'être actualisée et recentrée sur ses missions régaliennes à raison des évolutions législatives et des stratégies et politiques publiques nationales sur les champs de l'aide sociale à l'enfance et de la protection maternelle et infantile »*.

Les changements qu'il est prévu d'apporter sont les suivants :

- la création, au 1er septembre 2019, d'une cellule MNA (mineurs non accompagnés) justifiée par l'accroissement de leur nombre et par la prise en compte de leurs problématiques spécifiques. Cette cellule sera dotée d'un poste d'inspecteur de l'ASE assisté d'une équipe de deux ETP de gestionnaires pour centraliser et coordonner le dispositif des MNA ;
- la réorganisation de la CDED- CRIP qui sera constituée au 1er février 2020 de 4 ETP d'évaluateurs composés des métiers du travail social formés spécialement à la détection des maltraitances ; ces agents interviendront, dans le cadre des référentiels nationaux, en appui aux SDSEI qui resteront les structures de base des évaluations sociales. Les circuits relatifs au traitement des informations préoccupantes et à leur qualification devaient aussi être revus en fin 2019, en référence aux recherches actuelles sur la caractérisation des maltraitances[10] ;
- les inspecteurs de l'ASE verront leur positionnement et leurs responsabilités revus. Ils seront intégrés dans la catégorie d'emploi de chef de service. Leurs arrêtés de délégation seront rectifiés pour y inclure l'intégralité des décisions de protection administrative relative à l'aide à l'enfance. Les astreintes de ces cadres de l'aide sociale à l'enfance seront élargies à une période pleine de sept jours afin que ce soient toujours eux qui prennent les décisions relevant de leurs compétences (et d'éviter ainsi que ce soit le CDEF qui doive, à certains moments, être amené à prendre ces décisions). Les aides à domicile au titre des prestations d'aide à l'enfance seront désormais placées sous leur responsabilité exclusive. Quant aux interventions au titre de l'action sociale ou médico-sociale dont la décision restera de la compétence des directeurs du SDSEI, elles feront l'objet d'une délibération portant actualisation du règlement départemental d'action sociale afin de garantir une action cohérente et harmonisée auprès de l'ensemble des usagers et des familles ;
- le renforcement du contrôle des établissements enfance sera assuré par le renforcement du service de tarification par un agent de catégorie A à temps plein ;
- des orientations sur le métier d'assistant familial feront l'objet d'une étude complémentaire pour apporter des réponses aux conditions difficiles d'exercice et à favoriser leur intégration

[10] Notamment le rapport publié en décembre 2015 par l'observatoire national de protection de l'enfance et intitulé *« Maltraitances : comprendre les évolutions pour mieux y répondre - Appréciation des situations de maltraitance(s) intrafamiliale(s) »*, rédigé par les CREAI Rhône-Alpes et de Bretagne et par Mme Nadège SEVERAC, sociologue.

au sein des équipes d'aide sociale à l'enfance conformément aux recommandations de l'observatoire national de la protection de l'enfance et au rapport de l'inspection générale des affaires sociales sur le placement familial[11] ;

- le département va créer, par redéploiement, un poste de médecin référent protection de l'enfance qui sera placé sous l'autorité du médecin-responsable de PMI à la DEFSP.
- le service prévention et protection sera renommé service d'aide sociale à l'enfance.

La chambre régionale des comptes relève le caractère positif de ces éléments de réorganisation et de régularisation, dont certains, concernant en particulier le rôle des inspecteurs de l'ASE et les assistants familiaux, vont dans le sens des actions prioritaires qui avaient déjà été identifiées dès 2014 par le département des Pyrénées-Atlantiques.

1.1.5.3 La formation des agents du département

1.1.5.3.1 La formation des cadres prenant des décisions en matière de protection de l'enfance

La politique départementale de protection de l'enfance se distingue de manière fondamentale des autres politiques départementales d'aide sociale (personnes âgées, personnes handicapées, notamment) en tant que la plupart des interventions et des décisions prises en ce domaine ne font pas suite à une demande formulée par les personnes faisant l'objet de l'intervention du département. Ainsi, dans l'exercice de leurs missions, divers cadres territoriaux du département sont conduits à prendre, par délégation du président du conseil départemental, des décisions relatives à la protection de l'enfance qui impactent très fortement les enfants et les familles concernées et qui peuvent présenter une part de contrainte.

En l'absence de grade de la fonction publique territoriale spécifiquement dédié à la fonction d'*« inspecteur de l'aide sociale à l'enfance »*, les agents départementaux assurant cette fonction peuvent être issus de différents cadres d'emploi des filières administrative, sociale, médico-sociale ou autre.

Le département des Pyrénées-Atlantiques a fait part de la difficulté de recrutement sur ces fonctions difficiles : il est ainsi fréquent que des cadres contractuels soient recrutés dans l'attente de pourvoir les postes ; c'est pour cela que le département entend s'engager sur une démarche de revalorisation de ces postes pour attirer et maintenir les cadres de l'ASE.

Eu égard à leurs attributions, le fait que ces cadres territoriaux soient tenus de suivre, pour exercer leurs responsabilités, une formation spécifique et approfondie constitue un impératif qui se conçoit aisément sur le fond et qui est rendu obligatoire par l'article L. 226-12-1 du CASF. Cette obligation est précisée par l'article D. 226-1-1 du même code, qui impose le suivi d'une formation d'une durée de 240 heures (dont 40 heures de stage pratique), laquelle doit être débutée dans l'année qui suit leur prise de fonction et doit se dérouler sur une amplitude maximale de 18 mois. L'article

[11] Voir le rapport de 2013 de la *« mission d'enquête sur le placement familial au titre de l'ASE »* disponible sur internet https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/134000413.pdf

D. 226-1-2 du même code précise les quatre domaines de compétences devant être inclus dans cette formation[12].

Le décret n° 2008-774 du 30 juillet 2008 qui a institué cette obligation de formation a aussi prévu en son article 2 des dispositions (non codifiées) pour les cadres territoriaux qui étaient à l'époque déjà habilités, depuis plus d'un an, à prendre des décisions relatives à la protection de l'enfance et à fixer les modalités de leur mise en œuvre : ces agents peuvent être autorisés à ne suivre qu'une partie de la formation obligatoire.

Pour ce qui concerne le département des Pyrénées-Atlantiques, les délégations de signature données par le président du conseil départemental à divers agents en matière de protection de l'enfance, telles qu'elles étaient en vigueur en 2019, ont été examinées :

- treize cadres territoriaux de la DGASH avaient alors délégation du président, par arrêté du 12 octobre 2018, pour prendre des décisions relatives à la protection de l'enfance et fixer les modalités de leur mise en œuvre ;
- plus d'une cinquantaine d'agents départementaux affectés en postes déconcentrés dans les sept SDSEI disposaient également de délégations, datées du 7 juin 2018, pour prendre diverses décisions relevant de l'aide à domicile prévue par l'article L. 222-3 du CASF ;
- la directrice du CDEF et son adjointe disposaient d'une délégation de signature en date du 27 mars 2017 pour prendre *« toutes décisions, conventions (…) concernant (…) les personnes accueillies »*.

Ces délégations ont été mises en regard aux attestations de formations dispensées en application de l'article L. 226-12-1 du CASF, telles que produites par le département. Il en ressort que :

- pour les six cadres ayant suivi la formation adéquate, aucun d'entre eux n'a totalisé les 240 heures de formation. Sur ce point, le département a expliqué que *« la différence principale concerne les 40 heures de stages pratiques qui n'ont pas été mis en place dans la collectivité. Il a été demandé de rectifier la situation » ;*
- aucun des nombreux autres responsables administratifs du département ayant délégation pour prendre des décisions relatives à la protection de l'enfance et fixer les modalités de leur mise en œuvre n'avait suivi la formation obligatoire.

Le département des Pyrénées-Atlantiques a admis en cours d'instruction n'avoir *« (…) pas suffisamment veillé à la légalité concernant l'aide sociale à l'enfance dans le cadre de la réorganisation (…) »*. Cependant, et comme indiqué précédemment, la régularisation de cette situation est l'un des axes de réorganisation validés lors du comité technique paritaire du 12 juillet 2019. La refonte des délégations de signature de l'aide sociale à l'enfance y est prévue conformément à la législation et la direction générale adjointe y a fait part de son intention d'élaborer un nouveau projet de délégation devant être appliqué dans le second semestre 2019.

[12] Etre capable de situer la prévention et la protection de l'enfance dans une perspective historique et philosophique ; connaître les principes directeurs des théories et des pratiques des sciences humaines concernant le développement de l'enfant et de la famille ; maîtriser le dispositif de protection de l'enfance et le cadre législatif et réglementaire ; être capable de se situer dans le dispositif de protection de l'enfance. Le contenu de la formation dans chacun de ces domaines est fixé par arrêté conjoint du ministre chargé de la famille et du ministre chargé des collectivités territoriales.

La chambre régionale des comptes relève donc l'existence de cette situation irrégulière et recommande au département d'y remédier le plus rapidement possible, tout en prenant acte des intentions exprimées par le département et allant en ce sens.

Recommandation n°3. Veiller à ce que tous les cadres territoriaux conduits à prendre, par délégation du président du conseil départemental, des décisions relatives à la protection de l'enfance aient suivi la formation spécifique rendue obligatoire et précisée par les articles L. 226-12-1 et D. 226-1-1 et -2 du code de l'action sociale et des familles.

Le président du conseil départemental a confirmé que cette régularisation était en cours.

1.1.5.3.2 La formation des autres agents du département intervenant dans le domaine de la protection de l'enfance

Pour les autres agents du département intervenant dans le domaine de la protection de l'enfance, la formation minimale devant normalement être suivie est celle prévue par les articles L. 542-1 et D. 542-1 du code de l'éducation.

Le département a précisé en cours d'instruction que de 2014 à 2018, il n'y a pas eu de plan départemental de formation spécifique pour les agents des services départementaux de la protection de l'enfance (hors assistants familiaux). Toutefois, des formations sur les thèmes suivants ont été organisées : actualité générale, droits des étrangers, interculturalité et radicalisation, prévention des violences intra familiales, module pluridisciplinaire relatif aux infractions sexuelles à l'encontre des mineurs et leurs effets.

Le département a fait part également de son intention de mettre en place une formation destinée à l'ensemble des agents intervenant en protection de l'enfance. Cette formation s'appuiera sur un référentiel établi au niveau régional par le CREAI.

1.1.5.4 La formalisation des procédures

1.1.5.4.1 Le règlement départemental

Aux termes de l'article L. 121-3 du CASF : *« Dans les conditions définies par la législation et la réglementation sociales, le conseil départemental adopte un règlement départemental d'aide sociale définissant les règles selon lesquelles sont accordées les prestations d'aide sociale relevant du département »*.

Le règlement départemental d'aide sociale des Pyrénées-Atlantiques ne comportait pas de dispositions relatives à l'aide sociale à l'enfance. La chambre régionale des comptes a relevé cette carence et a recommandé au département d'y remédier.

Recommandation n° 4. Intégrer dans le règlement départemental d'aide sociale, prévu par l'article L. 121-3 du code de l'action sociale et des familles, les règles régissant l'attribution des prestations d'aide sociale en matière de protection de l'enfance.

Le président du conseil départemental a produit la délibération de la commission permanente du 15 mai 2020 qui a voté un nouveau réglement départemental incluant des dispositions régissant l'aide sociale à l'enfance.

1.1.5.4.2 Le projet de service et les procédures internes

Aux termes de l'article L. 221-2 du CASF : *« (…) / (…) Un projet de service de l'aide sociale à l'enfance est élaboré dans chaque département. Il précise notamment les possibilités d'accueil d'urgence, les modalités de recrutement par le département des assistants familiaux ainsi que l'organisation et le fonctionnement des équipes travaillant avec les assistants familiaux, qui en sont membres à part entière / (…) ».*

Le service prévention-protection de l'enfance du département des Pyrénées-Atlantiques ne dispose pas de projet de service. La chambre régionale des comptes rappelle donc que sa mise en place relève d'une obligation légale et recommande qu'il y soit remédié.

Recommandation n°5. Elaborer le projet de service de l'aide sociale à l'enfance prévu par l'article L. 221-2 du code de l'action sociale et des familles.

Le président du conseil départemental a indiqué que ce projet sera établi, en considération des ajustements de la nouvelle organisation qui ont été actés en juillet 2019 et en janvier 2020, tout en s'articulant avec le nouveau règlement départemental d'aide sociale et avec les procédures déjà existantes.

1.1.5.4.3 Les autres procédures internes

Le département des Pyrénées-Atlantiques a produit en cours d'instruction plusieurs documents de procédures internes partiellement formalisées sur divers sujets pour les services de l'aide sociale à l'enfance. Ces procédures s'appuient sur des notes de service parfois anciennes (2011, 2012, 2015, 2016).

La chambre régionale des comptes relève l'intérêt qu'il pourrait y avoir à formaliser et à actualiser l'ensemble des procédures relatives à l'ASE, en cohérence avec la révision du règlement départemental d'aide sociale et la réalisation du projet de service de l'ASE susmentionnés, par la réalisation d'un outil unique, structuré par thèmes et par actions en fonction des besoins des différents intervenants, mis à leur disposition selon un accès informatisé et régulièrement mis à jour en fonction des évolutions des textes législatifs et règlementaires et des procédures internes. Elle prend acte de l'intention exprimée en ce sens par le président du conseil départemental.

1.1.6 Les modalités d'exercice des missions en matière de protection de l'enfance

1.1.6.1 Les missions gérées directement par le département

Les missions et les actions relevant de la protection de l'enfance que le département gère directement avec ses propres agents sont l'adoption, les aides éducatives à domicile (AED), la plupart des assistants familiaux, l'accueil mère-enfant, la tutelle, la délégation d'autorité parentale et les missions de la CRIP.

Par ailleurs, le CDEF, qui gère deux foyers de l'enfance, un foyer maternel et un lieu de rencontre parents-enfants, est rattaché à la DGASH (Direction Générale Administrative des Solidarités Humaines) mais suivi sur un budget annexe.

1.1.6.2 Les missions confiées par le département à des tiers

Les missions relatives à l'ASE que le département des Pyrénées-Atlantiques confie à des tiers sont synthétisées sur les tableaux ci-après.

Cela concerne essentiellement l'accueil en MECS, les services d'Action Éducative en Milieu Ouvert (AEMO) et des lieux de vie d'accueil (LVA).

Le département a aussi conventionné avec une SARL (Tandem 64) pour l'accueil d'enfants présentant des troubles du comportement et nécessitant un accompagnement spécifique (6 places).

Enfants placés dans le Département 64

Dénomination, raison sociale	Statut	Missions exercées pour le département	Localisation du service	Capacité en 2018	Financement 2018 (en M€)
U.P.A.E.S.	Association	Hébergement MECS	PAU	71	2,44
BRASSALAY	Association	Hébergement MECS	BIRON	69	3,87
CLAIR MATIN	Association	Hébergement MECS	BORCE	42	1,52
ENSEMBLE EDUCATIF JEUNESSE	Association	Hébergement MECS	MONTAUT	30	2,87
ECOLE PLANTEROSE	Association	Hébergement MECS	MOUMOUR	67	2,44
PYRENEES ACTION JEUNESSE	Association	Hébergement MECS	GELOS	32	1,74
FOYER D'OSSAU	Association	Hébergement MECS	PAU	29	1,36
ŒUVRE DE L'ABBE DENIS	Association	Placement familial spécialisé	PAU	106	3,89
CIAE	Association	AEMO	PAU	341 mesures	0,96
FOYER ST VINCENT DE PAUL	Association	Hébergement MECS	PAU	104	4,77
ASFA	Association	AEMO	PAU	624 mesures	1,65
ESTANCADE 64	Association	Placement familial	ORTHEZ	15	0,60
MAISON D'ENFANTS DE JATXOU	Association	Hébergement MECS + Placement familial	JATXOU	52 dont 32 placement familial	2,98
INSTITUTION LOUIS EDOUARD CESTAC	Association	Hébergement MECS	ANGLET	48	2,39
		Hébergement mère enfants	ANGLET	14	0,97
ST VINCENT DE PAUL	Association	Hébergement MECS	BIARRITZ	70	2,15
Sauvegarde de l'Enfance à l'Adulte du Pays Basque SEAPB – SERV SOCIAL ET AEMO	Association	AEMO	ANGLET	453 mesures	1,26
SEAPB – MEVA	Association	Hébergement MECS	URT	38	2,60
SEAPB – FOYER LANERAT	Association	Hébergement MECS	BAYONNE	15	0,90
SEAPB – VILLA MIRASOL	Association	Hébergement MECS	BAYONNE	15	0,89
SEAPB – HACIENDA	Association	Hébergement MECS	BIDART	13	0,87
SEAPB – SAU	Association	Hébergement MECS	BAYONNE	8	0,53
SEAPB – BAKEAN	Association	Hébergement diversifié MECS	BAYONNE	41	1,28
SEAPB – DEFI	Association	MECS Activités de jour	ARCANGUES	50	0,65
SEAPB – CET GRAND VOILE ET MOTEUR	Association	MECS Activités de jour	BAYONNE	21	0,63
FERMES MENAUTEGIA-HAITZAHARRIA-KURUTXETA	Association	Hébergement Lieu de vie et d'accueil (LVA)	BRISCOUS	13	0,95
REGAIN	Association	Hébergement LVA	LUCQ DE BEARN	7	0,17
AGORA – SEAHU	Association	Hébergement LVA	SAINT PALAIS	10	0,02
CHEVAL BLEU – EKHI	Association	Hébergement	LICHOS	12	0,55
Total				**994 places et 1418 mesures AEMO**	**47,90**

Enfants placés hors Département 64

Missions exercées pour le département	Nombre d'organismes	Financement 2018 en M€
PLACEMENT FAMILIAL	1 (dans les Landes)	3,15
LIEUX DE VIE	9	0,28
HEBERGEMENT	1 (en Gironde)	0,27
MECS	9	0,16
AEMO	29	0,11
Prestation à domicile	2	0
	Total	**3,97**

1.1.7 L'organisation du système d'information et la protection des données

1.1.7.1.1 La sécurisation des informations

Le département des Pyrénées-Atlantiques a été interrogé sur les modalités de sécurisation des informations personnelles relatives à la politique de protection de l'enfance au regard des dispositions de l'article L. 221-6 du CASF relatives au secret professionnel et du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données (RGPD)[13].

Il a indiqué s'appuyer sur deux cadres juridiques établis par la commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) : l'autorisation unique AU-028[14] et l'autorisation unique AU-049[15]. La chambre régionale des comptes observe toutefois que, comme indiqué sur le site internet de la CNIL, *« suite à l'entrée en application du RGPD, les autorisations uniques adoptées par la CNIL n'ont plus de valeur juridique à compter du 25 mai 2018. Dans l'attente de la production de référentiels RGPD, la CNIL a décidé de les maintenir accessibles afin de permettre aux responsables de traitement d'orienter leurs premières actions de mise en conformité ».*

Par ailleurs, selon le département, sa direction des systèmes d'information a mandaté en 2017 un prestataire d'audit spécialisé en test d'intrusion afin de mettre en évidence des vulnérabilités exploitables depuis l'extérieur du réseau et de consolider ses systèmes. Cet audit a révélé une faille qui permettait, par des moyens détournés, d'obtenir des noms de bénéficiaires de l'ASE. Cependant, la technique utilisée à cette fin nécessitait un niveau avancé de connaissances pour être exploitée. Au cas d'espèce, aucune exploitation illégitime de la vulnérabilité n'a été repérée ; par ailleurs, dès qu'elle en a eu connaissance, la DSI a fait le nécessaire afin de corriger cette vulnérabilité.

[13] Ce règlement ayant été complété par la loi n° 2018-493 du 20 juin 2018 relative à la protection des données personnelles et par le décret n° 2018-687 du 1er août 2018.

[14] Délibération de la CNIL n° 2013-372 du 28 novembre 2013 portant autorisation unique de traitements de données à caractère personnel mis en œuvre par les conseils généraux à des fins de gestion des informations préoccupantes relatives à l'enfance en danger et de transmission d'informations entre départements aux fins de suivi des enfants en danger ou risquant de l'être en application de l'article L. 221-3 du CASF

[15] Délibération de la CNIL n° 2016-096 du 14 avril 2016 portant autorisation unique de traitements de données à caractère personnel mis en œuvre dans le cadre de la prévention et de la protection de l'enfance (AU-49)

1.1.7.1.2 Le suivi de l'activité

Le logiciel utilisé par le département des Pyrénées-Atlantiques dans le cadre de la protection de l'enfance est le logiciel Solis. Il est interfacé avec le logiciel Astre pour le paiement des prestations individuelles et la gestion des paies des assistants familiaux.

Ce système permet d'effectuer des requêtes variées pour répondre à diverses questions. Les services de l'aide sociale disposent de tableaux de bord budgétaires et de suivi de l'activité, établis par structures d'accueil. Le suivi est mensuel avec un récapitulatif annuel. Le tableau de bord 2018 a été produit par le département.

1.1.7.1.3 Les insuffisances et carences observées

Les investigations menées ont mis en évidence plusieurs difficultés concernant le suivi des dossiers de l'aide sociale à l'enfance et l'analyse de l'activité de cette politique.

D'une part, il ressort des entretiens avec les inspecteurs de l'ASE que les procédures et les dossiers sont encore très loin d'être dématérialisés, ce qui suscite des risques importants de pertes de documents (les dossiers des enfants suivis étant encore pour l'essentiel des dossiers papiers archivés, chaque intervention sur une situation nécessitant donc une demande de *« désarchivage »).*

Par ailleurs, les relations avec les greffes des juges pour enfants se font encore par fax, ce qui, là aussi, susciterait des difficultés et des risques de mauvaise communication.

Outre les risques de ruptures ou de pertes d'informations et de documents, cette situation est aussi de nature à engendrer des pertes de temps, au détriment du traitement des dossiers au fond.

Un travail avait pourtant été mené au sein du département des Pyrénées-Atlantiques dès 2013 sur un projet de numérisation des dossiers pour la protection de l'enfance en danger. Mais ce projet n'a pas abouti car le service informatique du département n'aurait, à l'époque, pas eu la capacité de porter ce dossier. Il a toutefois été indiqué que cette question allait être prise en charge de manière globale sur l'ensemble des services du département, à travers des expérimentations.

La chambre régionale des comptes observe donc que cette situation est assez largement insatisfaisante et recommande au département de s'engager sur la voie de la dématérialisation des dossiers de l'ASE.

Elle rappelle aussi que le RGPD ne vise pas uniquement les traitements informatisés mais de manière plus générale *« toute information se rapportant à une personne physique identifiée ou identifiable »,* quel qu'en soit le support : cela concerne dès lors également l'ensemble des dossiers papiers, qui comportent en particulier des données nominatives particulièrement sensibles. Dès lors, l'application systématique des principes généraux du RGPD à la tenue des dossiers papiers, dans l'attente de leur intégration dans les bases de données informatisées, permettrait d'ores et déjà de contribuer à une meilleure utilisation, notamment en permettant de savoir à tout moment de quelles données les services disposent, où elles se trouvent, comment elles sont gérées et sécurisées, et de tracer et conserver l'accès aux données papier par une journalisation des consultations.

Par ailleurs, au vu des explications produites par le département, il n'est pas certain qu'il soit actuellement pleinement en état d'attester de sa conformité aux principes du RGPD, ce qui devrait

l'inciter à accélérer la documentation de sa conformité, conformément aux précisions et exigences rappelées par la CNIL sur son site internet [16].

Recommandation n°6. Engager la dématérialisation des actes et procédures de l'aide sociale à l'enfance à fin d'utilisation par les personnes habilitées, dans le strict respect des règles de confidentialité et de secret professionnel ainsi que des normes établies par le règlement (UE) 2016/679 du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données (RGPD) et par la commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL).

Le président du conseil départemental a indiqué que la dématérialisation a été engagée en juillet 2020 et devrait déboucher sur une mise en œuvre début 2021.

D'autre part, plusieurs aspects mis en évidence lors du contrôle tendent à douter de la fiabilité et de la qualité des informations, notamment statistiques, dont dispose le département pour analyser et piloter sa politique d'aide sociale à l'enfance. En effet, le département a dû être sollicité à plusieurs reprises pour compléter ou rectifier diverses données quantitatives sur les bénéficiaires et les modalités de suivi des enfants et des jeunes :

- le département a été très largement dans l'incapacité de renseigner de nombreuses données relatives à l'accueil des mineurs non accompagnés (voir la partie 2 du présent rapport) ;
- les données quantitatives du département relatives au recueil des informations préoccupantes ont dû faire l'objet de demandes de précisions complémentaires car les premières données produites agrégeaient aussi les MNA ;
- des écarts ont été observés entre, d'une part, les indicateurs d'activités précités, suivis par le département au titre de ses tableaux de bord extraits du logiciel SOLIS et, d'autre part, les données transmises à la DREES du ministère des solidarités et de la santé dans le cadre des enquêtes annuelles sur l'aide sociale. Quelques-uns de ces écarts figurent dans les tableaux ci-après.

Données du tableau de bord SOLIS - Enfants confiés en placement familial		**Données DREES : Placements en famille d'accueil au 31/12**		
à la fin du mois (stock)	Décembre	**Total**	*Dont salariée du département*	*Dont salariée d'un service associatif de placement familial*
2015	606	**675**	*567*	*108*
2016	583	**635**	*517*	*118*
2017	574	**637**	*516*	*121*
2018	548	**647**	504	143

Données du tableau de bord SOLIS			**Données DREES Bénéficiaires d'au moins une aide au cours de l'année**	
AIDES FINANCIERES	**Nb aides (2018)**	**Rappel N-1 (2017)**	**2018**	**2017**
Familles	2 538	1 988	ND	
Jeunes majeurs	649	667	107	112

[16] Selon la CNIL (https://www.cnil.fr/fr/documenter-la-conformite), le dossier de documentation de la conformité doit notamment comporter les éléments suivants : le registre des traitements ou des catégories d'activités de traitements ; les analyses d'impact relatives à la protection des données pour les traitements susceptibles d'engendrer des risques élevés pour les droits et libertés des personnes ; les mentions d'information, les modèles de recueil du consentement des personnes concernées, les procédures mises en place pour l'exercice des droits, les contrats avec les sous-traitants, les procédures internes en cas de violations de données, les preuves que les personnes concernées ont donné leur consentement lorsque le traitement de leurs données repose sur cette base…

Données du tableau de bord SOLIS			Données DREES AED en faveur de mineurs au 31 décembre	
AIDE EDUCATIVE A DOMICILE OU EN JOURNEE	**Nb aides (2018)**	**Rappel N-1 (2017)**	**2018**	**2017**
AED (Aides administratives)	329	333	336	380

Données du tableau de bord SOLIS			Données DREES : Placements en famille d'accueil salariées du département au 31/12	
En Familles d'Accueil employées par le Dpt	**Nb Enfants (2018)**	**Rappel N-1 (2017)**	**2018**	**2017**
Nb de jeunes placés	559	588	*504*	516

Données du tableau de bord SOLIS -			Données DREES : Placements en établissements au 31/12 (hors placements directs)	
En Etablissements (en nb d'enfants) * *(source déclaratif activité)*	**Nb Enfants (2018)**	**Rappel N-1 (2017)**	**2018**	**2017**
Total des établissements mentionnés	1 010	999	*680*	685

La chambre régionale des comptes observe donc le caractère problématique de la situation actuelle et recommande au département des Pyrénées-Atlantiques de recenser les données et les informations qu'il est nécessaire de suivre puis de se doter d'un système de recueil et de suivi fiable et sécurisé qui lui permette :

- de suivre en interne les indicateurs de mise en œuvre du schéma départemental *« enfance, famille, prévention, santé 2019-2023 »* ;
- d'analyser et de suivre tous les autres aspects et toutes les autres évolutions qui lui paraissent pertinentes pour le pilotage et l'évaluation de sa politique d'aide sociale à l'enfance ;
- de procéder à une restitution des données destinées à l'ODPE 64, à la DREES et à tous autres partenaires institutionnels (services de la justice, services préfectoraux, services de l'Etat dans le cadre de l'accueil des mineurs non accompagnés).

Recommandation n° 7. Recenser les données et les informations qu'il est nécessaire de suivre puis se doter d'un système de recueil et de suivi fiable et sécurisé qui permette : de suivre en interne les indicateurs de mise en œuvre du schéma départemental *« enfance, famille, prévention, santé 2019-2023 »* ; d'analyser tous les autres aspects et toutes les autres évolutions qui paraissent pertinentes pour le pilotage et l'évaluation de la politique départementale d'aide sociale à l'enfance ; de procéder à une restitution exacte des données destinées à l'ODPE, au ministère des solidarités et de la santé et aux autres partenaires institutionnels.

Le président du conseil départemental a indiqué qu'un agent a été chargé, à temps plein, de suivre la mise en œuvre du schéma départemental. La chambre régionale des comptes observe toutefois que la problématique de la fiabilisation des données ne concerne pas uniquement le suivi du schéma départemental, des progrès restant à accomplir également pour les données destinées à l'ensemble des administrations et partenaires externes susmentionnés.

1.2 Les partenariats

1.2.1 L'articulation avec l'autorité judiciaire

Au-delà de leur implication prévue dans l'observatoire départemental, les services de la justice interviennent très directement dans les mesures de protection de l'enfance, en lien étroit avec les départements.

Les deux principaux acteurs de la protection judiciaire des mineurs sont le juge des enfants et le procureur (parquet des mineurs). Le juge aux affaires familiales est également amené à intervenir (pour les aspects relatifs à l'autorité parentale et à la médiation familiale). Le cadre juridique des interventions des magistrats de l'ordre judiciaire pour la protection de l'enfance est régi en particulier par les articles 375 à 375-7 du code civil au titre de l'assistance éducative, ainsi que par les articles L. 221-4 et L. 226-4 du CASF.

Le département des Pyrénées-Atlantiques a apporté les éléments suivants relatifs à l'appréciation qu'il porte sur ses relations avec les services judiciaires :

- sur les dossiers particuliers, les échanges ont lieu avec l'ensemble des services de la justice concernés. Les réunions sur les thématiques plus générales (modalités de travail réciproques, schéma départemental, thématiques protection de l'enfance) ont lieu principalement avec les juges des enfants et les parquets ; ces temps de rencontre se réalisent plusieurs fois par an mais aucun cadre particulier n'a été formalisé ;
- des méthodologies et critères partagés d'évaluation des situations ont été élaborés, pour l'appréciation du danger encouru par les enfants faisant l'objet de signalements, en particulier avec le référentiel sur les informations préoccupantes ;
- des échanges réguliers ont eu lieu avec les juges des enfants pour coordonner les pratiques professionnelles et les cultures institutionnelles et réfléchir ensemble à la structuration et à l'évolution de l'offre d'accueil. Le département a toutefois relevé *« des écarts de compréhension sur les situations individuelles entre juge des enfants et services ASE notamment sur les demandes de placements des très jeunes enfants »*. En effet, selon le département,« *il existe des pratiques professionnelles judiciaires consistant préalablement à tout placement de jeunes enfants à mobiliser des outils de milieu ouvert ou de centre d'accueil mère-enfant alors que le diagnostic de danger est établi et que la mesure adéquate au regard des besoins fondamentaux de l'enfant serait une séparation avec le milieu de vie parentale » ;*
- il n'existe pas de contrôles communs systématiques par le département et les services judiciaires sur des établissements ou des structures à qui des enfants sont confiés mais *« des échanges d'informations existent à cet égard »* ;
- il n'a pas été institué 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) ;
- pour la gestion des situations individuelles, il n'a pas été fait état de difficultés particulières : la diffusion des informations préoccupantes est satisfaisante, les juges des enfants tiennent compte de l'état des places disponibles lorsqu'ils procèdent aux placements d'enfants et, pour le réexamen périodique des situations, les magistrats tiennent systématiquement des

audiences à échéance ou à la demande des services départementaux (sauf pour les renouvellements de mesure pour les mineurs non accompagnés[17]) ;

- il a par ailleurs été demandé au département de préciser s'il existait au 31 décembre 2018 et actuellement des décisions rendues par le juge des enfants (placements, AEMO) qui n'étaient pas encore exécutées. Au 31 décembre 2018, trente mesures étaient en attente de mise en œuvre sur l'ensemble du département. A l'été 2019, ce chiffre était passé à quarante-neuf. Le délai de retard moyen est de deux mois. Selon le département, les mesures de placements ne connaissent pas de retards conséquents.

D'une manière générale, le département des Pyrénées-Atlantiques a estimé que ses relations avec les services judiciaires sont fluides, les échanges se faisant facilement, dans une écoute et une considération réciproques. Il a toutefois mentionné également les difficultés suivantes :

- la réorganisation des services départementaux en 2017 a généré des mobilités professionnelles qui ont pu contribuer aussi aux retards observés dans la transmission des rapports ;

- les principales difficultés proviennent de la grande hétérogénéité des décisions en fonction des magistrats et de la réticence du milieu judiciaire à déclencher des mesures de placement pour les très jeunes enfants. Le recours au milieu ouvert pour les situations des jeunes enfants est donc une voie médiane souvent utilisée dans un premier temps. Cette pratique conduit parfois, selon le département, à des interventions tardives avec des conséquences pouvant être irréversibles sur le développement de l'enfant. Inversement, les placements d'adolescents seraient parfois décidés sans pour autant que cet outil soit adéquat ;

- par ailleurs, le département a mentionné la surcharge de travail des magistrats, liée selon lui à un manque de moyens humains (greffiers, absences de juges des enfants sur des périodes longues ou d'autres magistrats au tribunal de grande instance qui impliquent la mobilisation des juges des enfants sur d'autres fonctions). Cette surcharge de travail et diverses difficultés purement matérielles ont des répercussions sur le travail au quotidien (délai important pour la réception des ordonnances, etc.). Des retards sont constatés également dans l'envoi des ordonnances et des jugements.

Ce dernier point a également été mentionné par l'ancien président du conseil départemental.

La procureure de la République de Pau a indiqué que, d'une façon globale, les insuffisances relevées par la chambre régionale des comptes correspondent à des ressentis ou constats similaires de l'autorité judiciaire.

1.2.2 Les partenariats avec les autres acteurs

Aux termes de l'article L. 112-5 du CASF créé par la loi n° 2016-297 du 14 mars 2016, « *en lien avec le schéma d'organisation sociale et médico-sociale (…), un protocole est établi dans chaque département par le président du conseil départemental avec les différents responsables institutionnels et associatifs amenés à mettre en place des actions de prévention en direction de l'enfant et de sa famille, notamment avec les caisses d'allocations familiales, les services de l'Etat et les communes. Il*

[17] En effet, selon le département, dans ces cas, *« lorsque l'ASE sollicite le renouvellement de la mesure et que la situation ne revêt pas de difficultés particulières, le magistrat renouvelle la mesure sans audience. Au regard de l'engorgement des tribunaux pour enfants, de l'absence de parents dans ces situations et de l'absence majoritaire de recours par voie d'appel dans ce cas, les magistrats font le choix de ne pas tenir une audience ».*

définit les modalités de mobilisation et de coordination de ces responsables autour de priorités partagées pour soutenir le développement des enfants et prévenir les difficultés auxquelles les parents peuvent être confrontés dans l'exercice de leurs responsabilités éducatives. / (…) ».

Le département des Pyrénées-Atlantiques a indiqué n'avoir pas établi ce protocole. La chambre régionale des comptes recommande donc au département d'y remédier.

Recommandation n° 8. Etablir le protocole, prévu par l'article L. 112-5 du code de l'action sociale et des familles, avec les différents responsables institutionnels et associatifs amenés à mettre en place des actions de prévention en direction de l'enfant et de sa famille.

Le département des Pyrénées-Atlantiques et l'ancien président du conseil départemental ont par ailleurs indiqué qu'il a été établi un partenariat avec les caisses primaires d'assurance maladie de Pau et de Bayonne pour assurer à tous les mineurs confiés à l'ASE une continuité de protection santé de leur date d'arrivée dans le service jusqu'à leur majorité et/ou la fin de leur prise en charge.

1.3 La structuration de l'offre de prise en charge

1.3.1 L'évolution des mesures de protection et la mise en adéquation de l'offre

1.3.1.1 Les données statistiques transmises par le département à la DREES

Les statistiques en matière d'aide sociale à l'enfance transmises chaque année depuis 2014 à la DREES du ministère des solidarités et de la santé dans le cadre de l'enquête annuelle sur l'aide sociale ont été produites au cours de l'instruction et sont partiellement reprises ci-après. La chambre régionale des comptes précise toutefois que ces données sont reproduites sous toutes réserves quant à leur fiabilité (voir le point 1.1.7.1.3 du présent rapport).

Données DREES en cours d'année		2014	2015	2016	2017	2018	*Evolution*
Bénéficiaires d'au moins une aide au cours de l'année	Nombre de bénéficiaires mineurs	ND	ND	ND	ND		
	Nombre de bénéficiaires jeunes majeurs	138	128	124	107	112	*-19%*
Aides financières accordées aux familles pour mineurs au titre de l'ASE		1 447	1 460	1 408	1 142	1265	*-13%*
Familles bénéficiant de l'appui d'une technicienne de l'intervention sociale et familiale ou d'aides ménagères au titre de l'ASE		ND	ND	477	NR	480	

Données DREES au 31 décembre		2014	2015	2016	2017	2018	*Evolution*
Aides éducatives à domicile (AED)	en faveur de mineurs	417	376	383	336	380	***-9%***
	en faveur de jeunes majeurs	6	5	11	5	9	***50%***
	Total	**423**	**381**	**394**	**341**	**389**	***-8%***
AEMO		**1 511**	**1 532**	**1 439**	**1 332**	**1502**	***-1%***

Données DREES au 31 décembre		2014	2015	2016	2017	2018	Evolution
Mesures administratives	Pupilles de l'Etat	2	4	3	4	13	**550%**
	Accueil provisoire de mineurs (AP)	184	174	162	147	153	**-17%**
	Accueil provisoire de jeunes majeurs (APJM)	154	213	225	175	224	**45%**
	Total A	***340***	***391***	***390***	***326***	***390***	**15%**
Mesures judiciaires	Délégation de l'autorité parentale	25	40	25	30	30	**20%**
	Tutelle d'Etat déférée à l'ASE	39	31	31	25	30	**-23%**
	Retrait partiel de l'autorité parentale						
	Placement par le juge des enfants au titre de assistance éducative	850	876	910	1 009	1046	**23%**
	Placement à l'ASE par le juge des enfants au titre de l'ordonnance n° 45-174 du 2-2-1945	2	1	1	1	1	**-50%**
	Total B	***916***	***948***	***967***	***1065***	***1107***	**21%**
Total des enfants confiés à l'ASE (= A+B)		**1 256**	**1 339**	**1 357**	**1 391**	**1 497**	**19%**
Placement par le juge auprès d'un tiers digne de confiance financé par l'ASE		77	96	89	94	94	**22%**
Placement par le juge auprès d'un établissement ou service financé par l'ASE		305	270	272	251	223	**-27%**
Délégation de l'autorité parentale à un particulier ou à un établissement financé par l'ASE		4	ND	ND	ND	0	**-100%**
Total des placements directs		**386**	**366**	**361**	**345**	**317**	**-18%**

Données DREES au 31 décembre	2014	2015	2016	2017	2018	Evolution
Nombre de MNA pris en charge par le département	55	91	127	211	211	**284%**
dont jeunes majeurs	ND	39	45	34	72	

Données DREES au 31 décembre (hors placements directs)	2014	2015	2016	2017	2018	Evolution
Famille d'accueil seule		675	635	637	647	
Dont salariée du département	*580*	*567*	*517*	*516*	504	**-13%**
Dont salariée d'un service associatif de placement familial	*ND*	*108*	*118*	*121*	143	
Famille d'accueil et établissement d'éducation spéciale	9	6	7	5	7	**-22%**
Total famille d'accueil		**681**	**642**	**642**	**654**	
Etablissement d'éducation spéciale (IME, etc..) (sans famille d'accueil)	1	2	1	1	0	**-100%**
Maison d'enfants à caractère social	586	524	595	618	636	**9%**
Foyer départemental de l'enfance (hors section pouponnière)	42	39	37	32	23	**-45%**
Pouponnière à caractère social (y compris section pouponnière dans foyer de l'enfance)	7	12	10	12	11	**57%**
Etablissement sanitaire (y compris pouponnière à caractère sanitaire)	3	0	1	3	4	**33%**
Lieux de vie et assimilés	14	13	17	14	11	**-21%**
Total établissement	**653**	**590**	**661**	**680**	**685**	**5%**
Adolescents et jeunes majeurs autonomes	4	14	10	4	4	**0%**
Autres modes d'hébergement	10	54	44	65	154	**1440%**
dont Villages d'enfants	*2*					
dont placement chez la future famille adoptante						
dont Placement au domicile des parents (dit "placement sans déplacement")		*28*	*8*	*16*	20	
dont autres (internats, …)	*8*	*26*	*36*	*49*	134	**1575%**
TOTAL	**1 256**	**1 339**	**1 357**	**1 391**	**1497**	**19%**
dont enfants placés hors du département	**90**	**113**	**107**	**95**	**109**	**21%**
en famille d'accueil	*17*	*66*	*72*	*83*	86	**406%**
en établissement ou autres formes d'hébergement	*73*	*47*	*35*	*12*	23	**-68%**

Le département des Pyrénées-Atlantiques a précisé que les données du tableau précédent intègrent aussi les mineurs non accompagnés.

La situation du département des Pyrénées-Atlantiques peut être comparée aux données nationales au 31 décembre 2016 telles qu'elles figurent dans l'enquête annuelle « aide sociale » du ministère des solidarités et de la santé[18] :

- le taux de mesures d'aide sociale à l'enfance pour des jeunes de moins de 21 ans était de 1,9 % au niveau national contre 2,3 % dans les Pyrénées-Atlantiques ;
- le taux d'actions éducatives pour mineurs était de 1,1 % au niveau national, contre 1,4 % dans les Pyrénées-Atlantiques ;
- le taux d'enfants accueillis en placements pour 100 jeunes de moins de 21 ans, était de 1 % au niveau national contre 1,1 % dans les Pyrénées-Atlantiques ;
- la part des AED dans l'ensemble des actions éducatives (AED et AEMO) était de 31 %. Dans les Pyrénées-Atlantiques, la part d'AED était de 21 % ;
- la part des mesures de placement dans l'ensemble des mesures d'aide sociale à l'enfance (placements et actions éducatives) était de 51 % au niveau national. Dans les Pyrénées-Atlantiques, elle était de 48 %) ;
- la part des placements en famille d'accueil parmi les enfants confiés était de 49 % au niveau national, contre 47 % dans les Pyrénées-Atlantiques ;
- la part des mesures d'ordre judiciaire (y compris placements directs par le juge) était de 80 % au niveau national contre 77 % dans les Pyrénées-Atlantiques.

Ces données 2016 confirment donc quelques spécificités du département des Pyrénées-Atlantiques : un taux de mesures d'aide sociale plus élevé pour les jeunes de moins de 21 ans, (ce qui incombe aux mesures d'actions éducatives), une part d'AEMO plus élevée qu'en moyenne dans l'ensemble des mesures d'actions éducatives, un taux de placement un peu moins élevé pour les mineurs et un taux de placement en familles d'accueil légèrement inférieur à la moyenne. Invité à expliquer ces spécificités, le département a indiqué qu'*« en l'absence d'ODPE, il n'est pas possible d'avoir une analyse fine et des études sur ces caractéristiques. Nous pouvons noter néanmoins un secteur habilité important historiquement et une chute conséquente des assistants familiaux depuis deux ans. La réorganisation a également produit des effets sur l'activité ASE qu'il conviendra de mesurer. Enfin, il n'existe pas de service AEMO spécifique ».*

1.3.1.2 Les données statistiques renseignées par le département en cours d'instruction

Le département des Pyrénées-Atlantiques a renseigné les tableaux suivants. Il convient de préciser au préalable que ces données sont différentes de celles transmises à la DREES puisqu'il s'agit pour bon nombre d'entre elles de données relatives aux mesures en vigueur au cours de l'année et pas au 31 décembre. Par ailleurs, le département a indiqué en cours d'instruction que ces données intègrent les mineurs non accompagnés.

Le premier tableau met en évidence l'écart croissant, de 2014 à 2018, entre les actions mises en place par le département et celles relevant de décisions judiciaires, en forte augmentation.

[18] Voir https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/etudes-et-statistiques/publications/panoramas-de-la-drees/article/l-aide-et-l-action-sociales-en-france-edition-2018

Mesure de protection de l'enfance et bénéficiaires	2014	2015	2016	2017	2018	Evolution 2014/2018
Nombre total de mesures en vigueur au cours de l'année issues d'une décision de justice	6 299	6 752	7 547	7 880	7 916	***25,7%***
Nombre total de mesures en vigueur au cours de l'année issues d'une décision administrative	2 390	2 420	2 489	2 534	2 380	***-0,4%***
Total de mesures en vigueur au cours de l'année	**8 689**	**9 172**	**10 036**	**10 414**	**10 296**	***18,5%***
Ratio mesures judiciaires/ mesures totales	*72%*	*74%*	*75%*	*76%*	*77%*	
Nombre total d'enfants concernés par une mesure issue d'une décision de justice	3 351	3 647	3 973	4 077	4 148	***23,8%***
Nombre total d'enfants concernés par une mesure issue d'une décision administrative	1 507	1 532	1 533	1 621	1 628	***8,0%***
Total des enfants concernés par les mesures en vigueur au cours de l'année	**4 858**	**5 179**	**5 506**	**5 698**	**5 776**	***18,9%***
Ratio mesures judiciaires/ mesures totales	*69%*	*70%*	*72%*	*72%*	*72%*	

Le deuxième tableau ci-après montre que les mesures éducatives ont diminué de 9,4 % au cours de la période, tandis que les mesures de placement ont augmenté de 5,5 %. Les placements en établissement restent majoritaires (avec deux fois plus de mesures prises par rapport aux placements en accueil familial) et sont en croissance de 16,5 %, tandis que les placements en accueil familial sont en diminution de 10,6 %. Les accueils en MECS demeurent les placements les plus fréquents et se sont accrus de 20,7 % au cours de la période 2014-2018.

Par ailleurs, le département a précisé que l'écart entre les données des lignes "d" et "e" s'explique par le fait qu'une mesure peut contenir plusieurs placements. Un enfant, au cours d'une mesure, peut être placé dans plusieurs établissements la même année ou bénéficier de deux lieux de placement (placement principal et placement secondaire).

Répartition des mesures en vigueur au cours de l'année	2014	2015	2016	2017	2018	Evolution 2014/2018
Actions éducative en milieu ouvert (a)	3 345	3 366	3 286	3 141	3 105	***-7,2%***
Actions éducatives à domicile (b)	1 004	1 011	994	963	835	***-16,8%***
I - Total mesures éducatives (=a+b)	**4 349**	**4 377**	**4 280**	**4 104**	**3 940**	***-9,4%***
Ratio AEMO / total mesures éducatives	*77%*	*77%*	*77%*	*77%*	*79%*	
Placement en accueil familial (c)	1 544	1 570	1 564	1 525	1 380	-10,6%
Ratio placement en accueil familial / placements totaux	*41%*	*40%*	*38%*	*36%*	*34%*	
Placement en établissement (d)	2 261	2 335	2 515	2 718	2 633	16,5%
Ratio placement en établissements / placements totaux	*59%*	*60%*	*62%*	*64%*	*66%*	
Dont Centre départemental de l'enfance et de la famille (CDEF)	*258*	*305*	*325*	*374*	*349*	*35,3%*
Dont Maisons d'enfants à caractère social (MECS)	*2 173*	*2 261*	*2 437*	*2 694*	*2 622*	*20,7%*
Dont lieux de vie	*38*	*64*	*42*	*48*	*24*	*-36,8%*
Dont accueil d'urgence	*87*	*108*	*144*	*255*	*310*	*256,3%*
Dont accueil mère enfant	*105*	*105*	*107*	*98*	*99*	*-5,7%*
Dont établissements expérimentaux	*2*	*10*	*17*	*31*	*40*	*1900,0%*
e) Total des 6 formes d'accueil détaillées	***2 663***	***2 853***	***3 072***	***3 500***	***3 444***	
Ecart d-e	***- 402***	***- 518***	***- 557***	***- 782***	***- 811***	
II - Total des mesures de placement (=c+d)	**3 805**	**3 905**	**4 079**	**4 243**	**4 013**	***5,5%***
Total des mesures (=I+II)	**8 154**	**8 282**	**8 359**	**8 347**	**7 953**	***-2,5%***

Le troisième tableau ci-après, qui recense les nombres d'enfants concernés, traduit les mêmes tendances d'évolution (diminution des mesures éducatives au profit des placements, et, au sein de ces derniers, croissance des placements en établissements au détriment des placements en accueil familial).

Nombre d'enfants pris en charge du 1/1 au 31/12	2014	2015	2016	2017	2018	Evolution 2014/2018
Enfants bénéficiant d'Actions éducatives en milieu ouvert (décision judiciaire) (a)	2 144	2 212	2 209	2 190	2 128	**-0,7%**
Enfants bénéficiant d'Actions éducatives à domicile (b)	696	708	680	652	628	**-9,8%**
I - Total d'enfants bénéficiant mesures éducatives (=a+b)	**2 840**	**2 920**	**2 889**	**2 842**	**2 756**	**-3,0%**
Ratio AEMO / total mesures éducatives	*75%*	*76%*	*76%*	*77%*	*77%*	
Enfants placés en Accueil familial (c)	791	797	834	819	778	*-1,6%*
Ratio placement en accueil familial / placements totaux	*43%*	*43%*	*43%*	*40%*	*37%*	
Enfants placés en établissements (d)	1 059	1 066	1 104	1 228	1 309	*23,6%*
Ratio placement en établissements / placements totaux	*57%*	*57%*	*57%*	*60%*	*63%*	
Dont Centre départemental de l'enfance et de la famille (CDEF)	*163*	*215*	*225*	*267*	*297*	*82,2%*
Dont Maisons d'enfants à caractère social (MECS)	*993*	*970*	*1 024*	*1 193*	*1 250*	*25,9%*
Dont lieux de vie	*21*	*32*	*23*	*22*	*15*	*-28,6%*
Dont accueil d'urgence	*74*	*97*	*128*	*246*	*294*	*297,3%*
Dont accueil mère enfant	*77*	*73*	*79*	*69*	*71*	*-7,8%*
Dont établissements expérimentaux	*1*	*6*	*13*	*16*	*21*	*2000,0%*
e) Total des 6 formes d'accueil détaillées	**1 329**	**1 393**	**1 492**	**1 813**	**1 948**	
Ecart d-e	**-270**	**-327**	**-388**	**-585**	**-639**	
II - Total des enfants bénéficiant de mesures de placement (=c+d)	**1 850**	**1 863**	**1 938**	**2 047**	**2 087**	***12,8%***
III - Enfants placés chez des tiers digne de confiance	**142**	**130**	**137**	**133**	**130**	***-8,5%***
IV - Contrats jeunes majeurs	**321**	**335**	**351**	**355**	**339**	***5,6%***
Total des enfants et jeunes concernés (= I+II+III+IV)	**5 153**	**5 248**	**5 315**	**5 377**	**5 312**	***3,1%***
Dont pupille de l'Etat	15	12	17	16	18	*20,0%*
Dont Au titre des mineurs isolés étrangers	76	139	229	420	550	*623,7%*

S'agissant de l'écart entre les données des lignes "d" et "e", selon le département, l'explication est identique à celle constatée pour le deuxième tableau : il s'agit du nombre d'enfants placés ainsi, la ligne "d" renseigne sur le total des enfants placés en établissement sur une année ; un enfant peut être placé dans plusieurs établissements la même année ou s'il bénéficie de deux lieux de placement (placement principal et placement secondaire) ; dans le total "e", le même enfant peut donc être compté plusieurs fois s'il a notamment changé d'établissements au cours de l'année.

Enfin, des écarts ont été constatés entre le 1er et le 3ème tableau, comme indiqué ci-dessous.

	2014	2015	2016	2017	2018
TABLEAU *« Mesure de protection de l'enfance et bénéficiaires »* (dernière ligne : *« Total des enfants concernés par les mesures en vigueur au cours de l'année »*	**4 858**	**5 179**	**5 506**	**5 698**	**5 776**
TABLEAU *« Nombre d'enfants pris en charge du 1/1 au 31/12 »* Ligne *« Total des enfants et jeunes concernés (= I+II+III+IV) »*	**5 153**	**5 248**	**5 315**	**5 377**	**5 312**
ECART	**295**	**69**	**-191**	**-321**	**-464**

Le département a expliqué ces écarts notamment par le fait que dans le dernier des trois tableaux, les mesures concernant la surveillance administrative et la garde par les autres départements n'ont pas été retenues.

La chambre prend acte de ces données, qui sont toutefois reproduites sous toutes réserves quant à leur fiabilité (voir le point 1.1.7.1.3 du présent rapport).

1.3.1.3 L'adéquation de l'offre d'accueil

Interrogé sur la méthodologie mise en place pour évaluer les besoins de prise en charge au titre de la protection de l'enfance, leur répartition sur le territoire départemental et les évolutions susceptibles de se produire à moyen terme, le département a expliqué que la DEFSP se base sur :

- des études de besoins détaillées réalisées tous les cinq ans lors de la construction des schémas enfance-famille ;
- des études annuelles réalisées au sein des maisons de la solidarité départementale (devenues SDSEI) ;
- des études annuelles réalisées par la DREES (en reprenant les statistiques départementales annuelles) ;
- des études plus ponctuelles et ciblées sur des problématiques précises : la prise en charge des jeunes à difficultés multiples sur le 64 (étude quantitative réalisée en 2012), l'enquête de 2018 sur les enfants pris en charge par l'ASE et leurs familles (monoparentalité, regard sur les jeunes majeurs, question des fratries…).

La chambre observe toutefois que, comme indiqué au point 1.1.1.4.2 du présent rapport :

- l'étude menée en 2018 était focalisée sur un échantillon très faible et recensait pour l'essentiel les caractéristiques socio-démographiques des enfants pris en charge, mais pas leurs besoins en termes d'accompagnement et de prise en charge ;
- le diagnostic des besoins et le bilan de l'offre sont quasiment absents du nouveau schéma 2019-2023 ;

Par ailleurs, les études annuelles nationales et comparatives de la DREES ne sauraient à l'évidence suffire pour caractériser les besoins du département des Pyrénées-Atlantiques, l'étude susmentionnée datant de 2012 est ancienne et il n'a été produit aucune étude récente menée au sein des SDSEI.

1.3.1.4 Les évolutions de l'offre départementale

Selon le département, les évolutions de l'offre départementale depuis 2014 sont les suivantes :

- une diversification de l'offre de lieux de rencontres parents enfants (diversification des modalités de prise en charge, notamment par des sorties accompagnées et par un hébergement des familles organisé par la MECS Clair Matin, Brassalay et par l'association Sauvegarde de l'Enfance à l'Adulte du Pays Basque –SEAPB-) ;
- la création de deux dispositifs en lien avec le secteur médicosocial, avec le secteur du handicap ou avec le secteur de pédopsychiatrie :

  . un dispositif expérimental, Estancade 64, a été créé en 2013 et renouvelé pour trois ans en 2016 avec l'agence régionale de santé. Il répond à un besoin de prise en charge médico-sociale de jeunes à troubles du comportement. Il est constitué d'un service spécialisé d'éducation de soins à domicile et d'une unité éducative et d'accueil familial spécialisé, pour un total de 15 places ;

  . un dispositif de placement familial spécialisé a été mis en œuvre avec le centre hospitalier des Pyrénées-Atlantiques, dont le service de pédopsychiatrie contribue à la prise en charge des mineurs en accueil familial en complément de l'intervention éducative du mineur. Ce dispositif était opérationnel en 2014 mais ne fonctionne plus depuis mars

2017, par manque d'assistantes familiales. Cependant, le dispositif de soutien du centre hospitalier fonctionne toujours en mode ambulatoire ;

- une diversification des lieux d'hébergement des jeunes, par la création de dispositifs expérimentaux :

  . l'accompagnement à domicile de jeunes confiés à l'ASE par les services spécialisés de deux MECS : 35 situations d'accompagnement au titre du groupement d'accueil et d'accompagnement modulable (GAAM) du Foyer Saint-Vincent de Paul de Biarritz et 34 places en service d'accompagnement intensif (SAI) du Foyer de Saint-Vincent-de Paul de Pau) ;

  . un appel à projets sur la création d'un établissement expérimental pour jeunes particulièrement vulnérables ayant mis en échec les accueils classiques en maisons d'enfants ou en famille. Cet appel a retenu le projet de dispositif expérimental *« EKHI »* et l'autorisation a été accordée à l'association Cheval Bleu pour la mise en œuvre du projet, localisé à Lichos avec une capacité d'accueil de 12 places ;

  . la consolidation d'un autre lieu de vie assurant une prise en charge très individualisée (Maison Kurutxeta de l'association Cheval Accompagnement avec 12 ou 13 places) ;

  . un dispositif spécifique (TANDEM 64) qui vise à répondre à la problématique d'enfants qui relèvent à la fois d'une mesure de protection et d'une mesure de soin et pour lesquels aucune autre structure d'accueil n'a été adaptée. Ce dispositif qui peut accueillir 7 enfants, a toutefois connu récemment des difficultés (voir ci-après) ;

- la rénovation de trois MECS avec la volonté de privilégier la qualité d'hébergement et d'accompagnement, sur des groupes de vie à taille humaine (MECS Brassalay, MECS Hacienda/SEAPB , MECS UPAES/PEP 64) ;
- le recrutement d'assistants familiaux par des structures d'accueil collectif pour assurer une stabilité de prise en charge dans le parcours du jeune ;
- une prise en charge en surcapacité d'accueil de certaines MECS, notamment afin de permettre l'accueil de MNA ;
- le développement en 2018-2019 de dispositifs expérimentaux d'accueil de MNA pour la mise à l'abri et l'accueil pérenne des jeunes (34 places de mise à l'abri et 136 places d'accueil pérenne) gérés par divers organismes : Isard COS (Pau), SAU MNA -SEAPB Bayonne-, AJIR (Pau), OGFA (Jurançon), OGFA (Jurançon), Bakéan SEAPB Bayonne et Fondation Apprentis d'Auteuil (Audaux).

Seuls deux appels à projets, relevant des article L. 313-1-1et R.313-1 et suivants du CASF, ont été lancés par le département depuis 2014 :

- en 2014 : un appel à projets pour la création d'un service d'aide à domicile des familles (déclaré infructueux) ;
- en 2015 : l'appel à projets susmentionné ayant abouti à retenir le dispositif expérimental « EKHI ».

Le département a fait état des difficultés ou insuffisances suivantes concernant le volume, la répartition territoriale ou le type d'offre de prise en charge actuel : des insuffisances en matière d'accueil familial ; l'absence d'une pouponnière pour l'accueil des plus petits ; un manque de structures spécifiques à l'accueil des fratries ; la disparité de l'offre en termes d'accompagnement éducatif sur le territoire des Pyrénées-Atlantiques entre les territoires urbains et les territoires ruraux ; l'effet de saturation des dispositifs d'accueil « classiques » jusqu'en 2018 en raison des arrivées importantes de MNA.

Dès lors, les évolutions suivantes lui apparaissent souhaitables :

- créer un espace d'accueil d'urgence de la petite enfance de type *« pouponnière »* adossé à un établissement ;
- lancer un appel à projets pour la création d'un dispositif d'accueil spécifique des fratries ;
- promouvoir un accompagnement technique et managérial des assistants familiaux et organiser des temps de répit via des relais dans les prises en charge ;
- réfléchir à des dispositifs mobiles, par exemple des équipes d'AEMO se déplaçant en milieu rural dans les locaux existants des SDSEI, plutôt que de créer de nouvelles structures ;
- lancer des appels à projets pour la création de dispositifs innovants destinés à la prise en charge des mineurs non accompagnés.

1.3.2 L'accueil en établissements et leur contrôle

1.3.2.1 Le choix entre accueil familial ou accueil en établissement

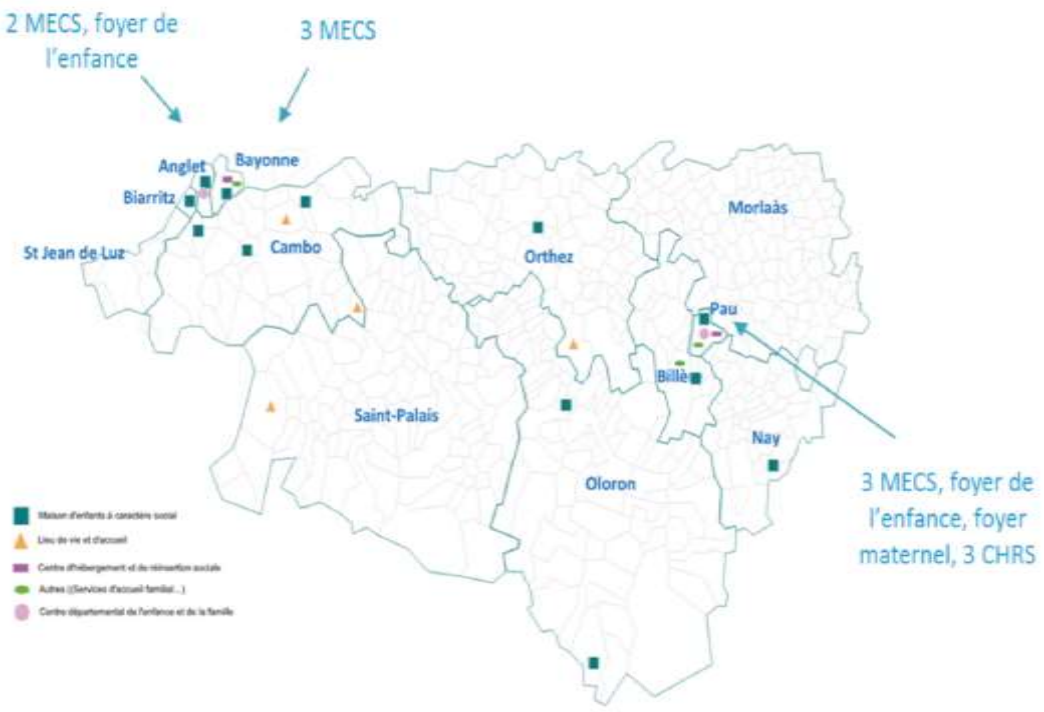
En application de l'article L. 222-4-2 du CASF, *« sur décision du président du conseil départemental, le service de l'aide à l'enfance et les services habilités accueillent tout mineur, pendant tout ou partie de la journée, dans un lieu situé, si possible, à proximité de son domicile, afin de lui apporter un soutien éducatif, ainsi qu'un accompagnement à sa famille dans l'exercice de sa fonction parentale »*. Les cas dans lesquels des mineurs sont pris en charge par le service de l'ASE, sur décision du président du conseil départemental, sont précisés par l'article L. 222-5 du même code.

Selon le département des Pyrénées-Atlantiques, le choix du lieu de placement (placement en famille d'accueil ou en établissement) des enfants confiés à l'aide sociale à l'enfance s'effectue au regard des besoins de l'enfant, déterminés dans le cadre de l'évaluation pluridisciplinaire, présentée en comité de l'ASE puis soumise à la validation de l'inspecteur de l'aide sociale à l'enfance. Cependant, ce sont souvent les disponibilités des lieux d'accueil qui guident les mesures prises.

1.3.2.2 La localisation des établissements d'accueil sur le département

La définition des établissements et services sociaux et médico-sociaux (ESSMS) figure à l'article L. 312-1 du CASF. Il s'agit notamment des établissements et services, dotés ou non d'une personnalité morale propre, *« 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 (du même code) »*, ceux *« mettant en œuvre les mesures éducatives ordonnées par l'autorité judiciaire (…) ou les mesures d'investigation préalables aux mesures d'assistance éducative », « les établissements ou services à caractère expérimental »* ainsi que *« les services mettant en œuvre les mesures judiciaires d'aide à la gestion du budget familial » et les établissements et services (qui) délivrent des prestations à domicile, en milieu de vie ordinaire, en accueil familial ou dans une structure de prise en charge »*. Ces ESSMS assurent l'accueil à titre permanent, temporaire ou selon un mode séquentiel, à temps complet ou partiel, avec ou sans hébergement, en internat, semi-internat ou externat.

La carte suivante situe les établissements relevant de l'ASE sur le territoire du département des Pyrénées-Atlantiques. Elle met en évidence une polarisation sur les deux zones les plus peuplées du département (agglomération de Pau et côte basque).



(*) CHRS = Centre d'hébergement et de réinsertion sociale

1.3.2.3 L'organisation et le fonctionnement du centre départemental de l'enfance et de la famille

1.3.2.3.1 Les missions du CDEF

Aux termes de l'article L. 315-1 du CASF : *« Les interventions à but social et médico-social des personnes morales de droit public sont assurées soit par des établissements publics (…) départementaux (…), soit par des services non personnalisés »*. Le département des Pyrénées-Atlantiques a conservé la gestion du CDEF en régie dotée de la seule autonomie financière (budget annexe au budget principal). La création de ce centre, dans sa forme actuelle, date de 1986 et résulte de la réunion de deux foyers de l'enfance.

L'arrêté du 25 septembre 2015 portant réorganisation et extension de sa capacité d'accueil rappelle ses missions : l'accueil d'urgence des mineurs de 0 à 18 ans ainsi que l'observation et l'orientation des mineurs bénéficiant d'une mesure de protection (sur les zones basque et béarnaise), le soutien à la parentalité (sur les mêmes zones), l'accueil des jeunes de 18 à 21 ans dans le cadre d'un contrat jeune majeur, l'accueil des femmes enceintes et des mères isolées avec leurs enfants de moins de trois ans (sur la zone béarnaise) et l'accompagnement des parents d'enfants placés au sein d'une famille d'accueil extérieure au CDEF dans l'exercice de leurs droits de visite (sur la zone basque).

Pour l'accueil d'urgence, le CDEF est actuellement habilité pour 44 places dont 22 au foyer de l'enfance du Béarn à Pau (incluant 10 places en accueil familial) et 22 au foyer de l'enfance du pays basque à Anglet (incluant 10 places en accueil familial).

Le second de ces deux foyers (celui d'Anglet) fait actuellement l'objet d'une restructuration qui devrait remplacer en 2020 l'hébergement collectif *« vertical »* (c'est-à-dire tous âges confondus) de 12 places par 22 places distinguant l'hébergement collectif des enfants de 6 à 12 ans (9 places)

celui des adolescents de 13 à 18 ans (9 places) et 4 places en deux studios. Le coût global de cette restructuration, décidée par le conseil départemental le 27 octobre 2016, a été évalué à 4 M€ tandis que le surcoût annuel de fonctionnement est évalué à 1,2 M€, notamment en raison du recrutement supplémentaire prévu de 25 agents ETP.

Pour l'accueil des femmes enceintes et des mères isolées, le CDEF est habilité pour 17 places dont 15 places en studios ou appartements à Lons et 2 places en appartement relais à Pau. Quant aux rencontres entre parents et enfants, en présence d'un tiers, elles sont organisées au point rencontre Iduskian situé à Anglet.

Le tableau suivant a été complété par le département.

Renseignements demandés	2014	2015	2016	2017	2018
Capacité d'accueil théorique (en jours)	19 710	22 265	22 265	22 265	22 265
Nombre de mineurs ou de jeunes accueillis au 31 décembre	222	250	198	319	357
Financement apporté par le département en fonctionnement *(Dotation globale du c/73331 en M€)*	3,67	3,90	4,55	4,31	4,66

1.3.2.3.2 L'examen des comptes du CDEF

Le tableau suivant synthétise les éléments financiers 2014-2018 de la section de fonctionnement du CDEF.

Il montre que :

- les produits de gestion sont constitués pour l'essentiel des financements du département (4,78 M€ en 2018, soit 28 % de plus qu'en 2014) ;

- les charges de gestion sont constituées pour près des quatre cinquièmes des charges de personnel (3,53 M€ en 2018, soit 17 % de plus qu'en 2014, cette hausse s'expliquant en grande partie par celle de la croissance des effectifs, passés de 82,48 ETP en 2014 à 90,55 ETP en 2018.

Par ailleurs, les dépenses d'équipement cumulées 2014-2018 du CDEF s'établissent à 0,52 M€ et ont été autofinancées sans recours à l'emprunt.

Il convient toutefois de signaler que ces éléments financiers n'intègrent ni le coût des investissements prévus pour la restructuration susmentionnée du foyer de l'enfance d'Anglet, ni les coûts de fonctionnement supplémentaires qu'ils engendreront à partir de 2020.

en €	2014	2015	2016	2017	2018	*Evolution 2014-2018*
Dotations et produits de tarification apportés par le département	3 719 172	3 926 276	4 584 531	4 387 589	4 775 109	*28%*
dont dotation globale	*3 674 637*	*3 901 803*	*4 554 476*	*4 312 329*	*4 656 475*	
+ Produits et prestations	1 914	3 086	3 305	4 576	5 375	
+ Subventions d'exploitation	19 560	18 058	20 504	7 046	659	
+ Autres produits de gestion courante	2 048	3 521	10 929	3 558	3 028	
= Produits de gestion (A)	**3 742 695**	**3 950 942**	**4 619 269**	**4 402 769**	**4 784 171**	***28%***
Achats (c/60)	160 702	182 115	179 672	167 235	185 366	*15%*
+ Services extérieurs (c/61)	228 584	252 184	441 779	446 177	510 680	*123%*
+ Autres services extérieurs (c/62)	193 909	210 651	301 994	308 805	248 523	*28%*
+ Impôts, taxes et assimilés (c/63)	248	688	685	1 064	1 988	
+ Charges de personnel (c/64)	3 027 561	3 241 416	3 367 233	3 493 185	3 528 049	*17%*
Pour mémoire : effectif ETP Centre départemental de l'enfance et de la famille (CDEF)	*82,48*	*85,76*	*86,01*	*86,51*	*90,55*	*10%*
+ Autres charges de gestion courante (c/65)	16 080	15 277	12 376	14 580	13 064	
= Charges de gestion (B)	**3 627 084**	**3 902 331**	**4 303 740**	**4 431 046**	**4 487 670**	***24%***
Excédent brut d'exploitation (A-B)	**115 611**	**48 611**	**315 529**	**-28 277**	**296 501**	

en % des produits de gestion	*3,1%*	*1,2%*	*6,8%*	*-0,6%*	*6,2%*	
+/- Résultat financier (réel seulement)	314	217	137	153	191	
+/- Résultat exceptionnel (réel, hors cessions)	-31 752	0	580	0	4 185	
= CAF brute	**84 174**	**48 828**	**316 246**	**-28 124**	**300 878**	
en % des produits de gestion	*2,2%*	*1,2%*	*6,8%*	*-0,6%*	*6,3%*	
- Dot. nettes aux amortissements	68 558	98 747	112 520	109 999	97 360	*42%*
+ Quote-part des subventions d'inv. transférées	9 061	17 062	1 033	1 004	4	
+/- Values de cessions	8 921	351 047	0	0	0	
= Résultat comptable	**33 598**	**318 190**	**204 759**	**-137 119**	**203 522**	

Source : logiciel Anafi, d'après les comptes de gestion

1.3.2.3.3 L'organisation du CDEF

Aux termes de l'article L. 315-3 du CASF : *« Lorsque les établissements ou services ne sont pas dotés de la personnalité juridique, le projet d'établissement ou de service mentionné à l'article L. 311-8 détermine les modalités de leur individualisation fonctionnelle et budgétaire ».* L'article L. 311-8 du même code auquel il est ainsi renvoyé dispose que : *« Pour chaque établissement ou service social ou médico-social, il est élaboré un projet d'établissement ou de service, qui définit ses objectifs, notamment en matière de coordination, de coopération et d'évaluation des activités et de la qualité des prestations, ainsi que ses modalités d'organisation et de fonctionnement. (…). Ce projet est établi pour une durée maximale de cinq ans après consultation du conseil de la vie sociale ou, le cas échéant, après mise en œuvre d'une autre forme de participation ».*

Ces dispositions ne paraissent pas parfaitement adaptées car elles incluent dans le *« projet d'établissement ou de service »* à la fois :

- d'une part, *« les modalités de leur individualisation fonctionnelle et budgétaire »* et *« les modalités d'organisation et de fonctionnement »* qui ont en principe plutôt vocation à être pérennes et qui n'ont donc aucune raison d'être systématiquement revues tous les cinq ans ;

- d'autre part, des aspects relatifs aux *« objectifs (notamment en matière d'activité et de qualité des prestations) »* qu'il est effectivement nécessaire de revoir à intervalles réguliers (une durée de cinq ans étant à cet égard en phase avec la durée légale maximale du schéma départemental d'organisation sociale et médico-sociale en matière d'aide sociale à l'enfance).

Quoi qu'il en soit, sollicité sur la production des documents régissant le fonctionnement du CDEF, le département des Pyrénées-Atlantiques a produit les documents suivants :

- un règlement général qui avait été annexé à un rapport délibéré par le conseil général le 29 janvier 1992, qui précise les modalités de gestion (articles 3 à 5), la composition, les compétences et les modalités de fonctionnement de la commission de surveillance (articles 6 à 8), les modalités de désignation et les attributions du directeur (articles 9 à 11), le statut du personnel régi par les dispositions applicables à la fonction publique hospitalière (articles 12 à 14) et les modalités de réalisation du règlement intérieur (article 15) et des projets institutionnels de chacun des services du CDEF (article 16) ;

- un projet d'établissement, datant de 2006, qui détaille les projets de service de chacune des composantes du CDEF (foyers de l'enfance, accueil mère-enfants et point rencontre parents-enfants Iduskian) ;

- un projet de service du foyer de la côte basque datant d'octobre 2014 ; un projet de service du centre maternel et familial datant de 2018 et un courrier de la directrice du CDEF de décembre 2018 qui lance les travaux des nouveaux projets de service pour les deux foyers de l'enfance et pour le point rencontre Iduskian ;

- un règlement de fonctionnement des foyers validé par le conseil de surveillance du CDEF le 18 février 2010 et qui indiquait être *« valable pour une durée de 5 ans maximum »*. Ce règlement *« s'adresse aux mineurs et aux représentants légaux ainsi qu'aux jeunes majeurs accueillis »*.

L'examen de ces documents appelle les observations suivantes :

- le règlement général de 1992, bien que non prévu expressément par les dispositions susmentionnées du CASF, est un document essentiel en tant qu'il fixe les modalités d'organisation et de fonctionnement du CDEF. Il serait toutefois nécessaire qu'il soit revu par le conseil départemental, ne fut-ce que pour y actualiser les références juridiques qui y figurent ;
- le règlement de fonctionnement des foyers est obsolète depuis mars 2015 ; un nouveau règlement devrait donc être élaboré puis approuvé par le conseil de surveillance ;
- le règlement de fonctionnement des foyers précité, qui s'adresse aux personnes accueillies et à leur familles, ne correspond pas au *« règlement intérieur »* prévu par l'article 15 du règlement général de 1992, qui doit normalement être soumis pour avis au comité technique paritaire et approuvé par la commission de surveillance et qui doit *« précise(r) les obligations générales et professionnelles auxquelles sont astreints les membres du personnel ainsi que les attributions et responsabilités de chacun »*. Il doit aussi *« organise(r) la répartition hebdomadaire des horaires de travail du personnel de manière à couvrir l'ensemble des besoins tels qu'ils résultent de la prise en charge des personnes accueillies et de la nécessité d'assurer la continuité de cette prise en charge la nuit, les dimanches et jours fériés, les périodes de congés annuels et trimestriels (…) et pendant les vacances scolaires »*. Il doit également *« détermine(r) les règles concernant l'admission, l'accueil, l'organisation de la vie des personnes reçues (…) et le fonctionnement général du service : scolarité, service médical, cultes, visites, sorties, assurances,… »*.

  Sur ce point, la directrice du CDEF a produit un ancien règlement intérieur datant du 4 septembre 1989 et a expliqué que sa réactualisation est prévue. Elle a indiqué avoir donné la priorité à l'organisation et à la gestion du temps de travail, à la refonte des maquettes organisationnelles, à la rédaction d'une charte de bonne pratique du planning à destination des cadres et des agents, à l'écriture de déroulés de tâches travaillées, à la mise à jour des fiches de postes des agents et à la digitalisation de la gestion du temps de travail.
- Enfin, le protocole d'accord sur la réduction du temps de travail applicable aux agents du CDEF a été validé par la commission permanente du conseil départemental le 29 avril 2016. Les autres documents produits, n'ont pas été approuvés par la commission de surveillance du CDEF.

La chambre régionale des comptes observe donc que l'encadrement de l'organisation et du fonctionnement du CDEF présente plusieurs carences et recommande au département d'y remédier.

Recommandation n° 9. Faire délibérer le conseil départemental sur un règlement de fonctionnement actualisé du centre départemental de l'enfance et de la famille, qui en fixe précisément les modalités d'organisation et de fonctionnement, en s'inspirant, en tant que de besoin, des règles applicables aux régies non personnalisées figurant au code général des collectivités territoriales.

Par ailleurs, les projets d'établissement et/ou de service 2006, 2014 et 2018 précités constituent les projets régis par l'article L. 311-8 susmentionné du CASF. Quant au lancement en décembre 2018 de la démarche consistant à renouveler les projets notamment pour le foyer de l'enfance du Béarn et pour le point rencontre Iduskian, il est particulièrement nécessaire puisque les derniers projets de service les concernant dataient de 2006, la périodicité maximale légale de 5 ans n'ayant donc pas été respectée.

En application de l'article 16 du règlement général de 1992, *« les projets institutionnels de chacun des services du CDEF sont établis par le directeur et les équipes éducatives et médico-psychologiques, en relation avec les services de la direction départementale de la santé et de la solidarité (service de l'aide sociale à l'enfance et service social départemental) »*. L'établissement des projets du CDEF en lien et en cohérence avec les services départementaux de l'aide sociale à l'enfance constitue au demeurant un impératif aisément compréhensible. Sur ce point, la directrice du CDEF a expliqué, pièces probantes à l'appui, que la méthodologie de la réécriture du projet de service a intégré la participation de la DEFSP à plusieurs niveaux et étapes (comité de pilotage de validation avec la directrice enfance famille et participation des inspecteurs de l'ASE aux groupes de réflexion).

La chambre régionale des comptes rappelle toutefois aussi que, comme l'indique l'article L. 311-8 du CASF, la consultation des personnes accueillies et de leurs familles, par l'intermédiaire du conseil de vie sociale, ou sous toute autre forme, constitue également une obligation.

1.3.2.3.4 Le fonctionnement du conseil de surveillance et la désignation de sa présidente

Pour les établissements relevant des services départementaux de l'aide sociale à l'enfance qui n'ont pas la personnalité morale, la seule autre obligation légale en matière d'organisation figure au premier alinéa de l'article L. 315-7 du CASF : *« Les établissements relevant des services départementaux de l'ASE et les MECS (…) sont dotés, lorsqu'ils n'ont pas la personnalité morale, d'une commission de surveillance nommée par le président du conseil départemental (…) »*.

Le département des Pyrénées-Atlantiques a produit l'arrêté (non daté) du président du conseil départemental ayant désigné en 2018 cinq conseillers départementaux en qualité de membres du conseil de surveillance du CDEF, ainsi qu'un tableau excel de membres au 31 janvier 2019. Il a aussi produit une copie des procès-verbaux des réunions du conseil de surveillance du 9 février 2017 et du 12 février 2018.

Ces éléments ont été examinés au regard des dispositions du règlement général du CDEF du 29 janvier 1992, ce qui appelle les observations suivantes :

- le règlement de 1992 prévoit que les cinq élus départementaux qui en sont membres sont élus par le conseil général, ce qui est contraire aux dispositions susmentionnées de l'article L. 315-8 du CASF ; dans les faits, toutefois, les cinq élus actuellement membres de la commission de surveillance ont bien été désignés par le président du conseil départemental, conformément à la loi ;
- le règlement de 1992 dispose en son article 6, relatif à la composition de la commission de surveillance du CDEF que *« les trois représentants de services publics ou d'organismes privés concourant à l'action sanitaire et sociale »* et *« la personnalité connue pour l'intérêt qu'elle porte à l'action sanitaire et sociale »* sont désignés par le président du conseil départemental. Or, le seul arrêté qui a pu être produit pour la désignation de ces membres est un arrêté ancien, datant de 2011, et désignant d'autres personnes que celles siégeant actuellement au conseil de surveillance. La directrice du CDEF a transmis deux courriels qu'elle a adressés à la DEFSP pour demander, en vain, la régularisation de la composition du conseil de surveillance ;
- le règlement de 1992 dispose que la commission de surveillance *« se réunit au moins deux fois par an sur convocation de son président »*. Or, il ressort des procès-verbaux produits qu'elle ne s'est pas réunie en 2015 et seulement une fois par an de 2016 à 2018 ; pour 2019, la seule réunion signalée datait du 31 janvier ;

- le règlement de 1992 dispose en son article 7 que « la commission de surveillance élit tous les ans son président » (article 6), ce principe étant rappelé aussi à l'article 7 *« les membres à voix délibérative élisent chaque année son président et son vice-président lors de la séance du budget primitif »*. Or, les deux procès-verbaux produits, pour 2017 et pour 2018, ne comportent aucune mention d'une élection du président et du vice-président. Pourtant, l'élue départementale déléguée à l'enfance, y est mentionnée en qualité de présidente. La directrice du CDEF a indiqué avoir attiré, en 2016, l'attention du département sur la nécessité d'actualiser le règlement général ;
- le règlement de 1992 liste l'ensemble des compétences sur lesquelles le conseil de surveillance est normalement amené à délibérer (budget annexe, crédits supplémentaires, comptes administratifs et de gestion, tarification des prestations ; programmes et projets de travaux financés en investissement ; création des commissions administratives paritaires et du comité technique paritaire, règlement intérieur, créations, transformations et suppressions de services ou d'emplois, tableau des effectifs du personnel, rapport d'activité).

  Or, l'examen des deux procès-verbaux produits, pour 2017 et pour 2018, ne mentionne pas l'ensemble de ces sujets : il y manque notamment les délibérations concernant l'examen des comptes administratifs et de gestion et des programmes et travaux financés par le CDEF.

La chambre régionale des comptes observe donc que ces éléments, notamment, les trois derniers, mettent en évidence des carences importantes dans le rôle de pilotage du CDEF devant normalement être assuré par le conseil de surveillance. Elle recommande donc au département de régulariser la situation pour l'avenir, ce qui pourrait passer également par une révision préalable du règlement général de fonctionnement du CDEF par le conseil départemental.

Recommandation jointe à la recommandation n° 9. Veiller à faire fonctionner les instances du CDEF (conseil de surveillance, présidence, …) conformément aux règles ainsi établies.

Dans ses réponses aux observations provisoires, le président du conseil départemental a indiqué qu'un nouveau règlement est en cours de finalisation et viendra clarifier le fonctionnement de cette structure.

La directrice du CDEF a indiqué, quant à elle, que si le règlement de 1992 n'a fait l'objet d'aucune actualisation formalisée *« son adaptation aux évolutions règlementaires statutaires, politiques et institutionnelles a bien été mise en œuvre »* notamment en 2016 avec la clarification des délégations, notamment dans les domaines de la gestion financière et des ressources humaines.

A l'appui de sa réponse, elle a produit, entre autres, le projet de nouveau règlement de fonctionnement de la commission de surveillance ainsi que le projet d'établissement 2020-2025 du CDEF qui a été examiné par la commission de surveillance le 20 février 2020 et qui comporte une annexe intitulée *« nouveau règlement général du CDEF »* (cette annexe n'étant toutefois pas encore rédigée). Elle a transmis également une copie de l'arrêté du 14 février 2020 par lequel le président du conseil départemental a désigné l'ensemble des membres du conseil de surveillance. Selon elle, il *« reste à finaliser, au niveau du département, le règlement de fonctionnement de la commission de surveillance, le règlement général de fonctionnement du CDEF, les délégations de signature et le règlement intérieur qui concerne les agents ».*

Ces réponses et documents appellent de la part de la chambre régionale des comptes les remarques suivantes :

- d'une manière générale, les documents qui ont été produits ne suffisent pas à clarifier la situation institutionnelle du CDEF et, en particulier, les règles régissant les prérogatives et attributions respectives, d'une part, des organes départementaux (conseil départemental, commission permanente, président, vice-président ou élu délégué, direction de l'enfance et

de la famille) et, d'autre part, des organes du CDEF (commission de surveillance, directeur, …), tant pour ce qui est des aspects stratégiques (approbation du projet d'établissement ou des projets de service) que pour ce qui est des problématiques budgétaires et financières ou pour ce qui est de la gestion du personnel du centre (décisions relatives aux emplois et à leur pourvoi, évaluations des personnels, modalités de dialogue social, …), notamment ;

- à cet égard, le projet de nouveau règlement de la commission de surveillance, produit par la directrice du CDEF, définit la liste des sujets suivants sur lesquels ladite commission serait amenée à débattre et à rendre des avis : projet d'établissement, projets de services, conclusions des évaluations et audits, budget et compte administratif, rapport annuel, bilan social, tarification, programmes d'investissement, règlements de fonctionnement internes. Mais la compétence de la commission de surveillance y est limitée à ces points, sans inclure notamment divers aspects relatifs au recrutement et à la gestion du personnel (qui figurent pourtant dans le règlement de 1992). Au demeurant, selon ce projet de règlement, seule la directrice du centre aurait compétence pour soumettre d'autres sujets à la commission. Enfin, ce projet ne précise pas à quelle instance départementale il appartiendrait de prendre les décisions définitives suite aux avis rendus par la commission de surveillance ;

- par ailleurs, ce projet de nouveau règlement de la commission de surveillance ne prévoit plus qu'une réunion par an (alors que le règlement de 1992 en prévoit deux). D'autres réunions seraient certes envisageables, mais *« extraordinairement »,* à la demande de la moitié des membres délibératifs de la commission de surveillance ou de la directrice de l'établissement. Or, une fréquence annuelle de réunion apparaît incompatible avec une surveillance régulière de la direction, de la gestion et de l'administration du CDEF par les élus départementaux et par les autres personnes qui sont membres de cette commission ; elle semble en outre a priori peu opérante pour les approbations des budgets et des comptes administratifs annuels (qui ne se font pas forcément au même moment) ;

- enfin, à ce jour, le règlement du CDEF datant de 1992, obsolète sur bien des aspects, n'a pas encore été remplacé par un règlement complet, dûment approuvé par le conseil départemental ou par sa commission permanente. A cet égard, l'idée consistant à inclure ce futur règlement dans l'annexe au projet d'établissement 2020-2025 apparaît problématique, puisque la procédure d'adoption dudit projet d'établissement et l'organe compétent pour y procéder ne sont pas clarifiés. De plus, cela amènerait à conférer au règlement de fonctionnement du CDEF une durée de validité limitée à celle du projet d'établissement.

Ainsi, en dépit de la régularisation de la nomination des membres de la commission de surveillance par l'arrêté susmentionné du 14 février 2020, la situation du CDEF reste caractérisée par un flou institutionnel qui n'est ni satisfaisant au plan des principes, ni exempt de risques juridiques.

Il est donc nécessaire que le conseil départemental ou sa commission permanente adoptent le plus rapidement possible, sous la forme d'un document spécifique, à validité plus pérenne que le projet d'établissement, un règlement de fonctionnement actualisé du CDEF, qui en fixe précisément les modalités d'organisation et de fonctionnement ainsi que les relations et la répartition des attributions entre les organes délibérants et exécutifs du département et ceux du CDEF.

En l'état, la chambre régionale des comptes considère donc que les clarifications institutionnelles pourtant indispensables et urgentes, qui ont fait l'objet de ses recommandations susmentionnées, ne sont pas encore mise en œuvre de manière suffisante.

1.3.2.3.5 La situation administrative de l'actuelle directrice du CDEF

Sa nomination, sa formation, son évaluation, sa rémunération et son logement

La directrice du CDEF du département des Pyrénées-Atlantiques en poste du 1er janvier 2016 à septembre 2020 a été recrutée sur cette fonction après en avoir assuré d'autres dans le domaine de l'ASE au département, et ce depuis 2001 (notamment les fonctions d'adjointe du CDEF et l'intérim de sa direction depuis octobre 2014).

Toutefois son recrutement en tant que directrice, intervenu après la réunion d'un *« jury de recrutement »* organisé entre les services du département et de la préfecture présentait des irrégularités :

- ce recrutement à compter du 1er janvier 2016 n'avait pas été fait conformément à la procédure législative et règlementaire prévue par les articles 3 et 4 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 et par le décret n° 2010-263 du 11 mars 2010, qui fait notamment intervenir le centre national de gestion des personnels de direction de la fonction publique hospitalière pour la présélection des candidatures ;
- ce recrutement a été formalisé à tort par un avenant à son contrat à durée indéterminée de directrice adjointe, signé par le président du conseil départemental, alors qu'il aurait dû donner lieu à un contrat signé par le préfet. De plus, la nomination d'un contractuel sur ce type de fonction ne peut en aucun cas excéder une durée de 6 ans en application du décret n° 2010-265 du 11 mars 2010 ;
- la directrice n'avait pas encore accompli la formation obligatoire prévue par l'article 3 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 et par le décret n° 2010-265 susmentionné du 11 mars 2010.

Les risques juridiques encourus dans cette situation ayant abouti à une nomination irrégulière concernent à la fois les services de l'Etat et le département des Pyrénées-Atlantiques, mais également la directrice du CDEF elle-même, dans l'hypothèse d'un évènement grave susceptible d'affecter le CDEF.

Par ailleurs, ses modalités de rémunération en tant que directrice du CDEF à partir du 1er janvier 2016 étaient également irrégulières au regard de divers textes applicables[19]. En effet, sa rémunération globale aurait dû comporter deux éléments distincts :

- son traitement principal, fixé par référence aux grilles indiciaires des directeurs d'établissements sanitaires, sociaux et médico-sociaux de la fonction publique hospitalière, en prenant en compte, notamment, les fonctions occupées, la qualification requise pour leur exercice, la qualification détenue par l'agent ainsi que son expérience ;
- une prime de fonction et de résultats relevant du décret n° 2012-749 du 9 mai 2012 et dont les montants individuels (part fonctionnelle et part liée aux résultats) devaient normalement être déterminés dans le cadre de son évaluation annuelle par le préfet.

[19] Article 1-2 du décret n° 91-155 du 6 février 1991, décret n° 2007-1930 du 26 décembre 2007, décret n° 2007-1939 du 26 décembre 2007 et arrêté du 26 décembre 2007 (NOR: SJSH0773585A), décret n° 2012-749 du 9 mai 2012 et arrêté du 9 mai 2012 (NOR: ETSH1222374A).

Enfin, les modalités retenues pour son logement par nécessité absolue de service à partir du 1er mai 2018 présentaient également des irrégularités par rapport aux règles en vigueur[20]. De plus, il existait des différences importantes quant à la consistance du logement entre, d'une part, celle mentionnée par l'arrêté de concession, signé a postériori, par le président du conseil départemental le 31 octobre 2018 et, d'autre part, celle qui ressort des stipulations du bail signé le 30 mars 2018. Enfin, le loyer mensuel de ce logement, pris en charge financièrement par le département, excédait de près de 360 € le montant de l'indemnité compensatrice mensuelle pouvant être perçue par un directeur logé sur la zone de Pau[21].

Alerté sur cette situation, le centre national de gestion de la fonction publique hospitalière a proposé des modalités de régularisation, passant par la mise en œuvre d'un nouvel appel public à candidatures paru au journal officiel le 16 octobre 2019, puis par l'audition des candidats, à l'issue de laquelle la candidature de la directrice en fonction a été retenue en janvier 2020 et transmise au préfet des Pyrénées-Atlantiques en vue de l'élaboration et de la signature d'un nouvel acte de recrutement conforme aux dispositions applicables.

Le projet de contrat qui a alors été élaboré entre les services de l'Etat et du département et qui a été proposé à la signature de la directrice du CDEF au début du mois de septembre 2020, permettait de régulariser l'ensemble de cette situation.

Toutefois, le département a indiqué que la directrice a alors fait part de son intention de ne pas signer ce contrat et de quitter ses fonctions.

L'exercice par la directrice du CDEF de certaines attributions de l'ordonnateur

Dans le prolongement de la nomination de la directrice du CDEF à compter du 1er janvier 2016, le président du conseil départemental a pris le 27 mars 2017 un arrêté lui donnant délégation *« à l'effet de signer dans son domaine : en matière d'administration générale et de direction technique, toutes décisions, conventions, attestations, correspondances et documents techniques concernant le fonctionnement de l'établissement et les personnes accueillies (…) ; en matière de gestion financière et d'exécution du budget (instruction M22), toutes les pièces administratives et comptables, bons de commande, états de frais, ordres de mission, contrats et marchés dans la limite d'un plafond fixé à 90 000 €HT par achat ; en matière de gestion du personnel (statut de la fonction publique hospitalière) toutes décisions, actes de gestion courante, à l'exclusion des arrêtés et contrats concernant le recrutement, les positions statutaires, le licenciement des fonctionnaires stagiaires et titulaires et des agents contractuels permanents (…) / »*.

Le secrétaire général adjoint de la DGASH a précisé que cette délégation reprenait à l'identique les compétences déjà déléguées par le passé aux prédécesseurs de l'actuelle directrice.

La chambre régionale des comptes estime cependant qu'il aurait été souhaitable que cet arrêté soit un peu plus explicite quant à la nature précise des *« pièces administratives et comptables »* dont la signature a ainsi été déléguée.

[20] Fixées par l'article 77 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986, par le décret n° 2010-30 du 8 janvier 2010 et par les articles L. 4121-1, R. 4121-3, R. 4121-3-1 et R. 2124-72 du code de la propriété des personnes publiques (CG3P) ainsi que par l'arrêté du 22 janvier 2013 (NOR: BUDE1223843A) pris pour leur application

[21] En application de l'article 3 du décret n° 2010-30 du 8 janvier 2010 et de l'arrêté NOR: SASH0917636A du même jour

Il ressort en effet de la délégation précitée et des explications produites en cours d'instruction que la directrice du CDEF exerce dans les faits, par délégation du président du conseil départemental, une partie (mais pas toutes) des fonctions de l'ordonnateur[22] pour le CDEF, notamment pour ce qui concerne la liquidation et l'ordonnancement des dépenses et la transmission au comptable public des ordres de recouvrer et de payer assortis des pièces justificatives requises, ainsi que des certifications et les documents nécessaires à la tenue de la comptabilité.

L'arrêté de délégation de signature du 27 mars 2017 aurait donc gagné à être plus précis et explicite sur ces points.

1.3.2.4 L'accueil dans les autres établissements

1.3.2.4.1 Les autorisations données aux établissements

L'article L. 313-1 du CASF dispose que *« sauf pour les établissements et services mentionnés au 4° du I de l'article L. 312-1, l'autorisation est accordée pour une durée de quinze ans. Le renouvellement, total ou partiel, est exclusivement subordonné aux résultats de l'évaluation externe mentionnée au troisième alinéa de l'article L. 312-8. / (…) »*. L'article L. 313-3 du même code précise qui (le président du conseil départemental et/ou les services de l'Etat) a le pouvoir d'autoriser les différents ESSMS, en particulier pour ceux intervenant dans le domaine de l'ASE.

L'article L. 313-5 du même code dispose que *« l'autorisation est réputée renouvelée par tacite reconduction sauf si, au moins un an avant la date du renouvellement, l'autorité compétente, au vu de l'évaluation externe, enjoint à l'établissement ou au service de présenter dans un délai de six mois une demande de renouvellement. / (…) »*. Enfin, l'article L. 313-7 du même code dispose que *« les autorisations des établissements et services à caractère expérimental mentionnés au 12° du I de l'article L. 312-1 sont accordées pour une durée déterminée, qui ne peut être supérieure à cinq ans. Elles sont renouvelables une fois au vu des résultats positifs d'une évaluation. Au terme de la période ouverte par le renouvellement et au vu d'une nouvelle évaluation positive, l'établissement ou le service relève alors de l'autorisation à durée déterminée mentionnée à l'article L. 313-1 »*.

Le département des Pyrénées-Atlantiques a produit les autorisations des ESSMS intervenant sur son territoire au titre de l'ASE. Le tableau ci-après synthétise ces documents et mentionne les points posant des difficultés en surligné grisé.

Le département des Pyrénées-Atlantiques a indiqué en cours d'instruction que *« toutes les autorisations de fonctionnement sont actuellement vérifiées et reprises en collaboration avec les services de l'Etat »*. La chambre prend acte des régularisations ainsi annoncées.

[22] Les fonctions d'ordonnateur sont définies ainsi par l'article 11 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 : *« Les ordonnateurs constatent les droits et les obligations, liquident les recettes et émettent les ordres de recouvrer. Ils engagent, liquident et ordonnancent les dépenses. / (…) / Ils transmettent au comptable public compétent les ordres de recouvrer et de payer assortis des pièces justificatives requises, ainsi que les certifications qu'ils délivrent. / Ils établissent les documents nécessaires à la tenue, par les comptables publics, des comptabilités dont la charge incombe à ces derniers »*

Dénomination	Nature des missions	Capacité d'accueil indiquée					Autorisation produite			
		2014	2015	2016	2017	2018	Date	Signataires	Nombre de places	Durée (années)
UPAES PEP 64 (Pau)	MECS	71	71	71	71	71	30-oct.-2008	Préfet 64	71 places dont 12 en hébergement collectif, 4 en placement familial, 30 en autres hébergements diversifiés et 25 places d'activités de jour. L'autorisation est délivrée à l'association béarnaise de sauvegarde -ABS- et pas aux PEP 64) Selon le département : *« L'arrêté portant renouvellement et cession de l'autorisation de fonctionnement de l'UPAES est actuellement à la signature du Président du Conseil départemental et du Préfet. Le bénéficiaire de l'autorisation est l'association PEP 64 »*	5 (et donc obsolète en 2013)
Association Brassalay (Biron)	MECS	69	69	69	69	69	9-nov.-2012	Préfet + Président Département 64	69 dont 47 en hébergement collectifs sur deux sites (avec 4 hébergements séquentiels), 6 en hébergement d'urgence, 10 en studios aménagés et 6 en accueil parents-enfants avec hébergement	Aucune durée précisée
Clair Matin PEP 64 (Borce)	MECS	42	42	42	42	42	30-avr.-2009	Préfet + Président Département 64	48 dont 32 places d'hébergement, 4 en accueil aménagé ou séquentiel, 6 en accueil parents-enfants avec hébergement et 6 en accueil de jour	Aucune durée précisée
Ensemble éducatif Jeunesse (AJIR) (Montaut)	MECS	30	30	30	30	30	19-janv.-2011	Préfet + Président Département 64	30 dont 24 en quatre sites et 6 lits en studios	Aucune durée précisée
Planterose (AJIR) (Moumour)	MECS	67	67	67	67	67	7-nov.-2017	Préfet + Président Département 64	67 dont 25 lits d'internat collectif sur trois sites, 12 lits en studios et 30 places d'activités de jour (sur trois ateliers "cuisine", "mécanique" et "installations sanitaires")	15
Pyrénées Action Jeunesse (AJIR) (Gelos)	MECS	32	32	32	32	32	7-nov.-2017	Préfet + Président Département 64	32 dont 19 collectif et 13 en studios diffus	15
Congrégation du Bon Pasteur Foyer d'Ossau (Pau)	MECS	29	29	29	29	29	7-nov.-2007	Préfet + Président Département 64	29 dont 25 en internat collectif et 4 en appartement T4	15
Foyer éducatif Saint Vincent de Paul (Pau)	MECS	90	100	100	104	104	3-janv-2017	Préfet + Président Département 64	104 dont 62 en hébergement collectif, 8 en hébergement diversifié et 34 en service d'accompagnement intensif (SAI)	15
Association Notre Dame de Jatxou (Jatxou)	MECS et placement familial	52	52	52	52	52	30-oct.-2008	Préfet 64	52 dont 16 places en hébergement collectif, 32 places en placement familial et 4 autres places en hébergement diversifié	5 (et donc obsolète en 2013)
Association missions Père Cestac (Anglet)	MECS	62	62	62	62	62	30-oct.-2008	Préfet 64	48	5 (et donc obsolète en 2013)
	Service d'accompagnement familial						19-mars-2007	Préfet + Président Département 64	14 mères accompagnées de leur(s) enfants(s)	15

Dénomination	Nature des missions	Capacité d'accueil indiquée					Autorisation produite			
		2014	2015	2016	2017	2018	Date	Signataires	Nombre de places	Durée (années)
Association St Vincent de Paul Biarritz (Biarritz)	MECS	70	70	70	70	70	3-janv-2017	Préfet + Président Département 64	70 places dont 22 lits d'internat collectif en 2 groupes de 11, 13 lits d'hébergement diversifié en studios et 35 situations d'accompagnement en placement à domicile	15 ans
Maison d'Enfants du Val d'Adour MEVA (SEAPB) (Sauvegarde de l'Enfance du pays Basque) (Urt)	MECS	38	38	38	38	38	14-déc.-2016	Préfet + Président Département 64	38 dont 2 places séquentielles	Aucune durée précisée
Foyer Lanerat (SEAPB) (Bayonne)	MECS	18	18	18	15	15		Préfet + Président Département 64	15	
Villa Mirasol (SEAPB) (Bayonne)	MECS	17	17	17	15	15		Préfet + Président Département 64	15 dont 1 place séquentielle	
L'Hacienda (SEAPB) (Bidart)	MECS	X	X	13	13	13		Préfet + Président Département 64	13 dont 1 place séquentielle	
Service d'Accueil d'Urgence SAU (SEAPB) (Bayonne)	MECS	17	17	17	8	8		Préfet + Président Département 64	8	
Hébergement diversifié Bakéan (SEAPB) (Bayonne)	MECS	25	25	41	41	41		Préfet + Président Département 64	41 en studios ou appartements aménagés	
DEFI Dispositif éducatif de formation et d'insertion (SAEPB) (Arcangues)	Activités de jour			50	50	50			50 places	
DEFI Centre de jour Grand-voile et moteur (SAEPB) (Bayonne)	Activités de jour			21	21	21			21 places	
Tandem 64 (Uzos)	SARL	X	X	X	6	6	Pas d'autorisation produite. Selon le département *« La Société TANDEM EDUCADIS est une SARL donc pas d'autorisation. Le courrier de déclaration d'ouverture de l'établissement, le courrier du conseil départemental et l'autorisation du maire pour l'ouverture d'un ERP d'une capacité inférieure à 7 personnes sont joints »*			
Lieu de vie et d'accueil Menautegia-Kurutxeta Association Cheval Accompagnement (Briscous)	Lieu de vie et d'accueil	13	13	13	13	13	16-avr.-2014	Préfet + Président Département 64	12 dont une d'accueil séquentiel, sur trois sites. Selon le département « L'autorisation de cet établissement sera reprise au cours du dernier trimestre 2019. »	Aucune durée précisée
Regain (Lucq de Béarn)	Lieu de vie et d'accueil	7	7	7	7	7	13-mars-2007	Préfet + Président Département 64	7 (jeunes et parents isolés)	

Dénomination	Nature des missions	Capacité d'accueil indiquée					Autorisation produite			
		2014	2015	2016	2017	2018	Date	Signataires	Nombre de places	Durée (années)
Agora (Saint Palais)	Service Educatif d'Accueil et d'Hébergement (familles d'accueil rurales)	10	10	10	10	10	13-mars-2007	Préfet + Président Département 64	10	15
Association Cheval Bleu EKHI (Lichos)	Dispositif expérimental Relais Educatif et Pédagogique à Visée Thérapeutique	X	X	X	12	12	29-févr.-2016	Président Département 64	12 dont 2 en accueil séquentiel	15
SAU MNA (SEAPB Bayonne)	Dispositif expérimental MNA	X	X	X	X	10	Pas d'autorisation produite : selon le département, *« les dispositifs expérimentaux SAU MNA, AJIR, OGFA, SEAPB Bakéan, Fondation Apprentis d'Auteuil ont fait l'objet de conventions de gré à gré d'où l'absence d'arrêté ».*			
AJIR (Pau)	Dispositif expérimental MNA		X	X	X	32				
OGFA (Jurançon)	Dispositif expérimental Accueil d'urgence MNA	X	X	X	X	20				
Isard COS Service d'acceuil et d'évaluation MNA (Pau)	Accueil d'urgence MNA	X	X	X	X	34				
Isard COS (Pau)	Accueil pérenne	X	X	15	15	15				
OGFA (Jurançon)	Dispositif expérimental Accueil pérenne MNA	X	X	X	X	22				
Bakéan SEAPB Bayonne	Dispositif expérimental Accueil pérenne MNA	X	X	X	X	10				
Fondation Apprentis d'Auteuil (Audaux)	Dispositif expérimental Accueil pérenne	X	X	X	27	27				

La situation particulière de la SARL Tandem 64

S'agissant de l'habilitation de cette société, se pose la question de la régularité du recours à une simple procédure de déclaration sur le fondement de l'article L. 321-1 du CASF, qui dispose que *« si elle n'y est pas autorisée en vertu d'une autre disposition relative à l'accueil des mineurs, toute personne physique ou toute personne morale de droit privé qui désire héberger ou recevoir des mineurs de manière habituelle, collectivement, à titre gratuit ou onéreux, doit préalablement en faire la déclaration au président du conseil départemental. Celui-ci est tenu d'en donner récépissé et d'en informer le représentant de l'Etat dans le département. / (…) ».*

Les établissements relevant de ce champ de la simple déclaration ne semblent notamment pas soumis aux obligations imposées par le titre 1er du livre III du CASF aux ESSMS tels que définis par l'article L. 312-1 dudit code. Cependant, l'article L. 321-1 précité est précisé notamment par l'article R. 321-6 qui n'est pas dénué d'ambiguïté dans la mesure où il prévoit que les déclarations relevant de l'article L. 321-1 *« ne font pas obstacle à l'application des réglementations relatives à certaines catégories d'établissements, notamment celles qui concernent soit les personnes, institutions ou services recevant des mineurs délinquants, soit les personnes privées, services ou établissements gérés par des organismes privés chargés, d'une manière habituelle, des mesures d'assistance éducative, soit enfin la protection des mineurs à l'occasion des vacances scolaires, des congés professionnels et des loisirs ou les centres de loisirs sans hébergement ».*

Suite à la note adressée sur ce point par la procureure générale près la Cour des comptes au ministère des solidarités et de la santé, la directrice générale de la cohésion sociale dudit ministère a précisé, par courrier du 9 juillet 2020, qu'*« en l'état actuel du droit, le régime de la déclaration ne peut concerner que des structures pour lesquelles l'accueil de mineurs ou de majeurs de moins de 21 ans relevant de la protection de l'enfance ne présente pas un caractère habituel. Néanmoins, à (sa) connaissance, il n'existe pas à ce jour de définition jurisprudentielle permettant de caractériser le caractère habituel de la prise en charge au titre de la protection de l'enfance. Ce point pourra être utilement clarifié dans le cadre de la mesure de la Stratégie nationale de prévention et de protection de l'enfance 2020-2022 visant à adapter le régime des autorisations et des relations entre les départements et les associations autorisées ».*

Au cas d'espèce, le récépissé de la déclaration de la *« SARL Tandem Educadis »,* signé le 11 juillet 2017 par le directeur de la DGASH alors en fonctions, par délégation du président du conseil départemental, mentionne que la déclaration de ladite société concerne *« l'accueil d'enfants en situation de handicap mental ou psychique relevant d'une prise en charge par l'aide sociale à l'enfance »,* pour une capacité de *« 7 mineurs âgés de 6 à 18 ans, en hébergement à temps complet ou partiel, et/ou en accueil de jour ».*

Il en ressort donc clairement que la SARL se positionne, à titre principal, voire exclusif, sur une mission exercée au titre de l'ASE et consistant à prendre en charge des mineurs relevant en particulier du 1° de l'article L. 222-5 du CASF *(« mineurs qui ne peuvent demeurer provisoirement dans leur milieu de vie habituel et dont la situation requiert un accueil à temps complet ou partiel, modulable selon leurs besoins, en particulier de stabilité affective, ainsi que les mineurs rencontrant des difficultés particulières nécessitant un accueil spécialisé, familial ou dans un établissement ou dans un service tel que prévu au 12° du I de l'article L. 312-1 »).*

Ce faisant, cette SARL exerce à l'évidence des missions normalement dévolues aux ESSMS en application du 1° du I de l'article L. 312-1 du même code. Il est donc incompréhensible que cette structure ne soit pas soumise à la procédure d'autorisation ainsi qu'aux autres obligations incombant aux ESSMS. D'ailleurs, dans sa réponse aux observations provisoires, le responsable légal de la SARL Tandem 64 a décrit notamment la procédure d'implantation de la structure sur le département et apporté des explications et documents qui confirment qu'elle accueille à titre habituel des mineurs

placés par le service de l'ASE du département des Pyrénées-Atlantiques *« pour des placements soit en urgence ou soit pour des temps complets »*.

Au demeurant, le récépissé susmentionné en date du 11 juillet 2017 mentionne, au titre des modalités de financement *: « prix de journée selon les modalités de dépôt et de présentation prévues au décret n° 2003-1010 du 22 octobre 2003 »* ; or, ce décret, codifié depuis 2004 dans la partie règlementaire du CASF, concerne précisément les modalités de financement et de tarification des ESSMS. Ce constat illustre donc également le caractère inadapté de la procédure de simple déclaration utilisée, étant souligné que, de ce fait, la SARL n'apparaît pas, à tort, dans le fichier national des établissements sanitaires et sociaux (FINESS).

Au cas d'espèce, cette situation apparaît d'autant plus problématique que :

- la SARL Tandem 64 accueille précisément des mineurs parmi les plus difficiles, dont les autres structures de l'aide sociale à l'enfance du département (assistants familiaux, MECS) ne peuvent plus assurer la prise en charge ;
- cette structure est l'une des deux ayant dû faire l'objet d'un contrôle sur place par le département, en raison de signalements inquiétants, et est, par ailleurs, actuellement sous le coup d'une enquête pénale en raison de plaintes, le responsable légal de la SARL Tandem 64 ayant indiqué avoir pris depuis plusieurs mesures conservatoires (voir ci-après).

La chambre régionale des comptes observe donc le caractère problématique de cette situation, non dénuée de risques juridiques.

Elle observe par ailleurs qu'il existe dans les documents produits par le département une confusion entre la SARL *« Tandem Educadis »* à l'origine de la déclaration et la SARL *« Tandem 64 »* qui, selon diverses informations publiques et les explications apportées par son gérant, est bien la société juridiquement autonome qui exploite le site d'Uzos faisant l'objet de ladite déclaration.

La situation des structures expérimentales accueillant les mineurs non accompagnés

Des interrogations se posent également pour les structures expérimentales accueillant les mineurs non accompagnés, qui, comme indiqué par le département, ont fait l'objet à ce jour de simples conventions de gré à gré.

L'accueil des mineurs non accompagnés se fonde sur l'article L. 112-3 du CASF : *« (…) / 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. / (…).*

Ainsi, et sous réserve de l'appréciation des juridictions compétentes, les structures qui accueillent des personnes se présentant ou étant reconnues comme étant des MNA devraient donc également s'inscrire dans une procédure administrative d'autorisation, même s'il s'agit de structures expérimentales (ces dernières étant régies de manières spécifiques, pour ce qui est de leurs autorisations, par les dispositions susmentionnées de l'article L. 313-7 du CASF).

1.3.2.4.2 La tarification et son calendrier de mise en œuvre

Aux termes de l'article L. 314-1 du CASF : *« (…) / II.- La tarification des prestations fournies par les établissements et services habilités à recevoir des bénéficiaires de l'aide sociale du*

département est arrêtée chaque année par le président du conseil départemental. (…). / III.- La tarification des prestations fournies par les établissements et services mentionnés au 4° du I de l'article L. 312-1 est arrêtée : a) Conjointement par le représentant de l'Etat dans le département et le président du conseil départemental, lorsque le financement des prestations est assuré en tout ou partie par le département ; (…) / VII.- Le pouvoir de tarification peut être confié à un autre département que celui d'implantation d'un établissement, par convention signée entre plusieurs départements utilisateurs de cet établissement. / (…) »

Le département a produit les arrêtés tarifaires en vigueur de 2014 à 2018 inclus. Leur contenu, pour les exercices 2017 et 2018 est synthétisé sur le tableau suivant. Pour les établissements autorisés et tarifés conjointement par le département et par l'Etat (protection judiciaire de la jeunesse-PJJ), la tarification est réalisée par le département et validée a posteriori par la PJJ :

Dénomination	Nature des missions	2017	2018
UPAES PEP 64 (Pau)	MECS	160,97 par jour pour l'hébergement collectif, 122,62 pour l'hébergement diversifié et 114,55 pour l'activité de jour	167,15 par jour pour l'hébergement collectif, 125,43 pour l'hébergement diversifié et 103,18 pour l'activité de jour
Association Brassalay (Biron)	MECS	180,04 par jour en hébergement	195,24 par jour en hébergement
Clair Matin PEP 64 (Borce)	MECS	154,68 par jour en hébergement collectif et 100,14 en activité de jour	183,62 par jour en hébergement collectif et 101,77 en activité de jour
Ensemble éducatif Jeunesse (AJIR) (Montaut)	MECS	263,20 par jour en hébergement collectif	253,12 par jour en hébergement collectif
Planterose (AJIR) (Moumour)	MECS	201,37 par jour en hébergement collectif, 123,11 en hébergement diversifié et 75,20 en centre de jour	209,51 par jour en hébergement collectif, 123,40 en hébergement diversifié et 69,89 en centre de jour
Pyrénées Action Jeunesse (AJIR) (Gelos)	MECS	181,05 par jour en hébergement collectif et 140,39 en hébergement diversifié	193,72 par jour en hébergement collectif, 145,56 en hébergement diversifié
Congrégation du Bon Pasteur Foyer d'Ossau (Pau)	MECS	154,41 par jour en hébergement collectif	157,52 par jour en hébergement collectif
Foyer éducatif Saint Vincent de Paul (Pau)	MECS	178,55 par jour pour l'hébergement collectif, 80,33 pour l'hébergement diversifié	173,30 par jour pour l'hébergement collectif, 81,76 pour l'hébergement diversifié
Association Notre Dame de Jatxou (Jatxou)	MECS	179,37 par jour en hébergement collectif	179,14 par jour en hébergement collectif
Association missions Père Cestac (Anglet)	MECS	151,23 par jour en hébergement collectif	153,26 par jour en hébergement collectif
	Service d'accompagnement familial	184,26 par jour pour l'accueil familial	184,26 par jour pour l'accueil familial
Association St Vincent de Paul Biarritz (Biarritz)	MECS	141,86 par jour pour l'hébergement collectif, 114,62 pour l'hébergement diversifié	141,60 par jour jusqu'en mars puis 133,74 à partir d'avril pour l'hébergement collectif, 114,23 jusqu'en mars pour l'hébergement diversifié
Maison d'Enfants du Val d'Adour MEVA (SEAPB) (Sauvegarde de l'Enfance du pays Basque) (Urt)	MECS	200,68 par jour pour l'hébergement collectif	209,65 par jour pour l'hébergement collectif
Foyer Lanerat (SEAPB) (Bayonne)	MECS		
Villa Mirasol (SEAPB) (Bayonne)	MECS		
Service d'Accueil d'Urgence SAU (SEAPB) (Bayonne)	MECS		
L'Hacienda (SEAPB) (Bidart)	MECS		
Hébergement diversifié Bakéan (SEAPB) (Bayonne)	MECS	95,35 par jour	98,38 par jour

Dénomination	Nature des missions	2017	2018
DEFI Dispositif éducatif de formation et d'insertion (SAEPB) (Arcangues)	Activités de jour	135,03 par jour	145,98 par jour
DEFI Centre de jour Grand-voile et moteur (SAEPB) (Bayonne)	Activités de jour		
Tandem 64 (Uzos)	SARL	Pas d'arrêté produit Un modèle de convention individuelle de prise en charge a été produit mentionnant un prix de journée complète de 220 €, un prix d'activité de jour de 115 € et un forfait transports de 300 €.	
Lieu de vie et d'accueil Menautegia-Kurutxeta Association Cheval Accompagnement (Briscous)	Lieu de vie et d'accueil	Pour l'internat, 21,75 fois la valeur horaire du SMIC, pour l'activité de jour, 17,5 fois la valeur horaire du SMIC	Pour l'internat, 21,75 fois la valeur horaire du SMIC, pour l'activité de jour, 17,5 fois la valeur horaire du SMIC
Regain (Lucq de Béarn)	Lieu de vie et d'accueil	16,5 fois la valeur horaire du SMIC	16,5 fois la valeur horaire du SMIC
Agora (Saint Palais)	Service Educatif d'Accueil et d'Hébergement	13,5 fois la valeur horaire du SMIC	13,5 fois la valeur horaire du SMIC
Association Cheval Bleu EKHI (Lichos)	Dispositif expérimental	229,85 par jour	229,55 par jour
SAU MNA (SEAPB Bayonne)	Dispositifs expérimentaux Accueil d'urgence MNA		Pas d'arrêté produit
AJIR (Pau)			
OGFA (Jurançon)			
Isard COS Service d'acceuil et d'évaluation MNA (Pau)			
Isard COS (Pau)	Dispositif expérimentaux Accueil pérenne MNA	Pas d'arrêté produit	
OGFA (Jurançon)			
Bakéan SEAPB Bayonne			
Fondation Apprentis d'Auteuil (Audaux)			

Selon le département des Pyrénées-Atlantiques, les écarts de prix pouvant être observés entre établissements pour le même type d'accueil (MECS, …) s'expliquent notamment par :

- des charges financières et des dotations aux amortissements différentes d'un établissement à l'autre (de plus certains établissements sont propriétaires et d'autres locataires) ;

- des différences de masse salariale : selon le public accueilli, l'équipe éducative peut être plus ou moins renforcée.

Le département a indiqué qu'il ne s'est pas encore doté d'un référentiel ou de coûts de référence pour cadrer son financement annuel et ne dispose pas d'outils suffisamment opérants pour apprécier si les demandes tarifaires des organismes tiers sont fondées. Par ailleurs, les tableaux d'activité des organismes ne sont pas encore réellement exploités au stade de la procédure budgétaire. Pour les campagnes tarifaires 2018 et 2019, le principe retenu a consisté à prendre en compte les dépenses passées et à examiner également les prévisions d'investissement et d'évolutions du personnel. Les associations ont été rencontrées par le service de tarification en présence d'un inspecteur de l'ASE, qui disposait par ailleurs d'une meilleure connaissance des problématiques et de la qualité de l'accueil dans chacune des structures concernées.

Le service de tarification souhaite se doter d'une application informatique dans laquelle les éléments budgétaires prévisionnels seraient saisis directement par les structures demandeuses et qui

permettrait au service tarificateur de procéder à des analyses comparatives par le biais de diverses requêtes informatiques. Par ailleurs, il a été fait état d'un besoin en formation spécifique sur ces aspects de la part du service tarificateur.

La chambre régionale des comptes observe donc qu'il serait utile que le département puisse définir un cadre de référence mieux objectivé en matière de tarification des ESSMS intervenant sur son territoire en matière d'aide sociale à l'enfance. Par ailleurs il serait nécessaire que la SARL Tandem 64 et les établissements expérimentaux accueillant des mineurs non accompagnés fassent également l'objet, à l'avenir, de décisions tarifaires prises après une procédure de dialogue budgétaire prévue par le CASF.

Dans sa réponse aux observations provisoires, le responsable légal de la SARL Tandem 64 a indiqué qu'un tel dialogue a eu lieu fin 2019, suite à sa demande de voir son prix de journée réévalué au vu des déficits de ses comptes 2018 et 2019. Selon lui, le département n'a pas souhaité alors signer de convention d'accueil collective, les accueils continuant à se faire sur la base de conventions d'accueil individuelles, avec toutefois des facturations revues à la hausse.

L'examen particulier des arrêtés tarifaires 2018 a montré également que la plupart d'entre eux ont été signés postérieurement à l'exercice auquel ils se rapportent, comme le montre le tableau suivant (voir la dernière colonne).

Dénomination	Signataire de l'arrêté tarifaire pour 2018	Date de signature	Ecart avec la date limite réglementaire de notification de l'autorisation budgétaire et de la décision tarifaire (en jours)
UPAES PEP 64 (Pau)	Président du conseil départemental et Préfet	21 juin 2019	477
Association Brassalay (Biron)	Président du conseil départemental et Préfet	15 avril 2019	410
Clair Matin PEP 64 (Borce)	Président du conseil départemental et Préfet	15 avril 2019	410
Ensemble éducatif Jeunesse (AJIR) (Montaut)	Président du conseil départemental et Préfet	29 mai 2019	454
Planterose (AJIR) (Moumour)	Président du conseil départemental et Préfet	8 juillet 2019	494
Pyrénées Action Jeunesse (AJIR) (Gelos)	Président du conseil départemental et Préfet	8 juillet 2019	494
Congrégation du Bon Pasteur Foyer d'Ossau (Pau)	Président du conseil départemental et Préfet	15 avril 2019	410
Foyer éducatif Saint Vincent de Paul (Pau)	Président du conseil départemental et Préfet	4 juillet 2019	490
Association Notre Dame de Jatxou (Jatxou)	Président du conseil départemental et Préfet	4 juillet 2019	490
Association missions Père Cestac (Anglet)	Président du conseil départemental et Préfet	13 mai 2019	438
	Président du conseil départemental	29 mars 2019	393
Association St Vincent de Paul Biarritz (Biarritz)	Président du conseil départemental et Préfet	3 avril 2019	398
Maison d'Enfants du Val d'Adour MEVA (SEAPB) (Sauvegarde de l'Enfance du pays Basque) (Urt)	Président du conseil départemental et Préfet	11 juin 2019	467
Foyer Lanerat (SEAPB) (Bayonne)			
Villa Mirasol (SEAPB) (Bayonne)			
Service d'Accueil d'Urgence SAU (SEAPB) (Bayonne)			
L'Hacienda (SEAPB) (Bidart)			

Dénomination	Signataire de l'arrêté tarifaire pour 2018	Date de signature	Ecart avec la date limite réglementaire de notification de l'autorisation budgétaire et de la décision tarifaire (en jours)
Hébergement diversifié Bakéan (SEAPB) (Bayonne)			
DEFI Dispositif éducatif de formation et d'insertion (SAEPB) (Arcangues)			
DEFI Centre de jour Grand-voile et moteur (SAEPB) (Bayonne)			
Lieu de vie et d'accueil Menautegia-Kurutxeta Association Cheval Accompagnement (Briscous)	Président du conseil départemental et Préfet	3 juillet 2018	124
Regain (Lucq de Béarn)	Président du conseil départemental et Préfet	3 juillet 2018	124
Agora (Saint Palais)	Président du conseil départemental	3 juillet 2018	124
Association Cheval Bleu EKHI (Lichos)	Président du conseil départemental	29 mars 2019	393

Cette situation est totalement anormale au regard des dispositions des articles R. 314-1 et suivants du CASF. Normalement, la procédure est la suivante :

- article R. 314-4 : les prévisions de dépenses et de recettes de l'établissement ou du service sont arrêtées, sous forme de propositions budgétaires, par l'organe délibérant de l'organisme gestionnaire ;
- article R. 314-3 : ces propositions budgétaires sont transmises à l'autorité de tarification au plus tard le 31 octobre de l'année qui précède celle à laquelle elles se rapportent ;
- en réponse, l'autorité de tarification fait connaître à l'établissement ou au service les modifications motivées qu'elle propose ;
- après une phase contradictoire, les recettes et dépenses prévisionnelles de l'établissement ou du service sont autorisées et sa tarification est fixée par l'autorité de tarification, en principe avant le 1er janvier de l'exercice concerné ;
- article R. 314-36 : la décision d'autorisation budgétaire doit être notifiée par l'autorité de tarification à l'établissement ou au service dans un délai de 60 jours qui court à compter :
  . de la publication de la délibération du conseil départemental fixant l'objectif annuel d'évolution des dépenses en application de l'article L. 313-8 du CASF, pour les tarifs fixés par le président du conseil départemental ;
  . de la publication du décret portant répartition des crédits ouverts pour le ministère de la justice au titre de la loi de finances de l'année, pour les établissements et services mentionnés au 4° du I de l'article L. 312-1 et financés en tout ou partie par le budget de l'Etat ;
  . dans le cas d'une tarification arrêtée conjointement par le préfet ou le directeur général de l'agence régionale de santé et le président du conseil départemental, le délai court à compter de la plus tardive des dates opposables à chacune des deux autorités.
- article R. 314-37 : dès qu'il reçoit notification de l'arrêté de tarification, l'établissement public transmet aux autorités de tarification, dans les trente jours, un budget établi, conformément aux montants fixés par ces arrêtés.

Dans le cas des Pyrénées-Atlantiques, pour 2018 :

- le conseil départemental a fixé le 21 décembre 2017 l'objectif annuel d'évolution maximale des dépenses pour l'année 2018 de la manière suivante : 1,20 % pour les établissements de protection de l'enfance, pour les associations de prévention spécialisée et pour les services prestataires d'aide au domicile des familles ; cette délibération a été publiée et rendue exécutoire le 4 janvier 2018 ;
- par ailleurs, les crédits 2018 du ministère de la justice ont fait l'objet d'une répartition par décret n° 2017-1893 du 30 décembre 2017, publié le 31 décembre 2017.

En application des dispositions règlementaires susmentionnées précédentes, les décisions d'autorisation budgétaire et de tarification pour 2018 auraient donc dû être notifiées aux établissements concernés au plus tard le 1er mars 2018.

L'ampleur des écarts observés est mise en évidence par le tableau précédent.

Il en ressort très clairement que la procédure de tarification mise en œuvre par le département des Pyrénées-Atlantiques s'écarte très nettement du processus règlementaire, au point de le rendre totalement inopérant puisque, dans la plupart des cas, les dépenses prévisionnelles ont été arrêtées plusieurs mois après la clôture de l'exercice 2018, ce qui rend inopérant toutes notions de processus contradictoire budgétaire et de tarification.

Le département a expliqué en cours d'instruction que les tarificateurs en poste jusqu'au début 2017 avaient quitté leurs fonctions à la faveur de la réorganisation des services opérée cette année-là. Des retards étaient déjà intervenus pour la procédure de tarification 2017, qui n'a pu être finalisée qu'en 2018. La tarification 2018 n'a, de ce fait, pas pu être finalisée par la nouvelle responsable du service de tarification avant 2019. Le but est que la tarification 2019 soit finalisée au plus tard à la fin de ladite année et que le retard soit définitivement résorbé pour février 2020, avec la tarification budgétaire 2020.

La chambre régionale des comptes recommande donc au département, d'une part, de s'organiser afin d'être en mesure à l'avenir de respecter les règles de calendrier applicables en matière de budgets et de tarification et, d'autre part, de se doter d'outils plus opérants afin que la tarification puisse réellement remplir sa fonction de cadrage et d'orientation financière des actions des structures partenaires, en lien avec les objectifs de qualité de l'accueil des enfants et jeunes pris en charge.

Recommandation n° 10. Respecter le calendrier et les procédures de tarification des établissements et services sociaux et médico-sociaux (ESSMS) intervenant dans le domaine de l'aide sociale à l'enfance tels que prévus par les articles R. 314-1 et suivants du code de l'action sociale et des familles. Se doter d'outils opérants afin que la tarification puisse réellement remplir sa fonction de cadrage et d'orientation financière des actions de ces structures, en lien avec les objectifs de qualité de l'accueil des enfants et jeunes pris en charge.

Le président du conseil départemental a indiqué que la campagne budgétaire 2020 ne devrait être finalisée qu'en juillet 2020 et que le retard devrait être définitivement résorbé pour 2021. Il a indiqué également que le département entend se doter en 2020-2021 d'un outil informatique lui permettant d'analyser les budgets des établissements et d'élaborer des référentiels utilisables dans le cadre de leur tarification et de leur contrôle de gestion.

Par ailleurs, pour éviter une procédure budgétaire et tarifaire annuelle contraignante, des contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens (CPOM) peuvent être passés en application de l'article L. 313-11 du CASF, pour une durée maximale de cinq ans, entre le département et les ESSMS. Dans ces cas, les tarifs annuels ne sont pas soumis à la procédure budgétaire annuelle. Les objectifs pouvant

être poursuivis à travers ces modalités pluriannuelles sont précisés par l'article R. 314-39 du même code.

Cependant, le département des Pyrénées-Atlantiques a indiqué ne pas avoir signé de tels contrats pluriannuels dans le domaine de l'aide sociale à l'enfance, contrairement à ce qu'il pratique dans le secteur des personnes âgées et handicapées. Il a indiqué qu'*« une étude sera menée au niveau de la protection de l'enfance afin de discriminer les associations en fonction de l'intérêt ou non de réaliser un CPOM (nombre d'enfants du département accueillis par rapport au nombre total autorisé, association ayant déjà un CPOM avec le département dans un autre champ du social…) »*. La responsable actuelle du service de tarification a précisé qu'il lui apparaissait prématuré de s'engager sur des CPOM avant d'avoir une connaissance suffisante des budgets, des problématiques et des dynamiques des structures concernées.

La chambre régionale des comptes prend acte de cette situation et de l'étude envisagée par le département afin d'examiner l'intérêt, la pertinence et la faisabilité du recours à de tels contrats dans le domaine de la protection de l'enfance.

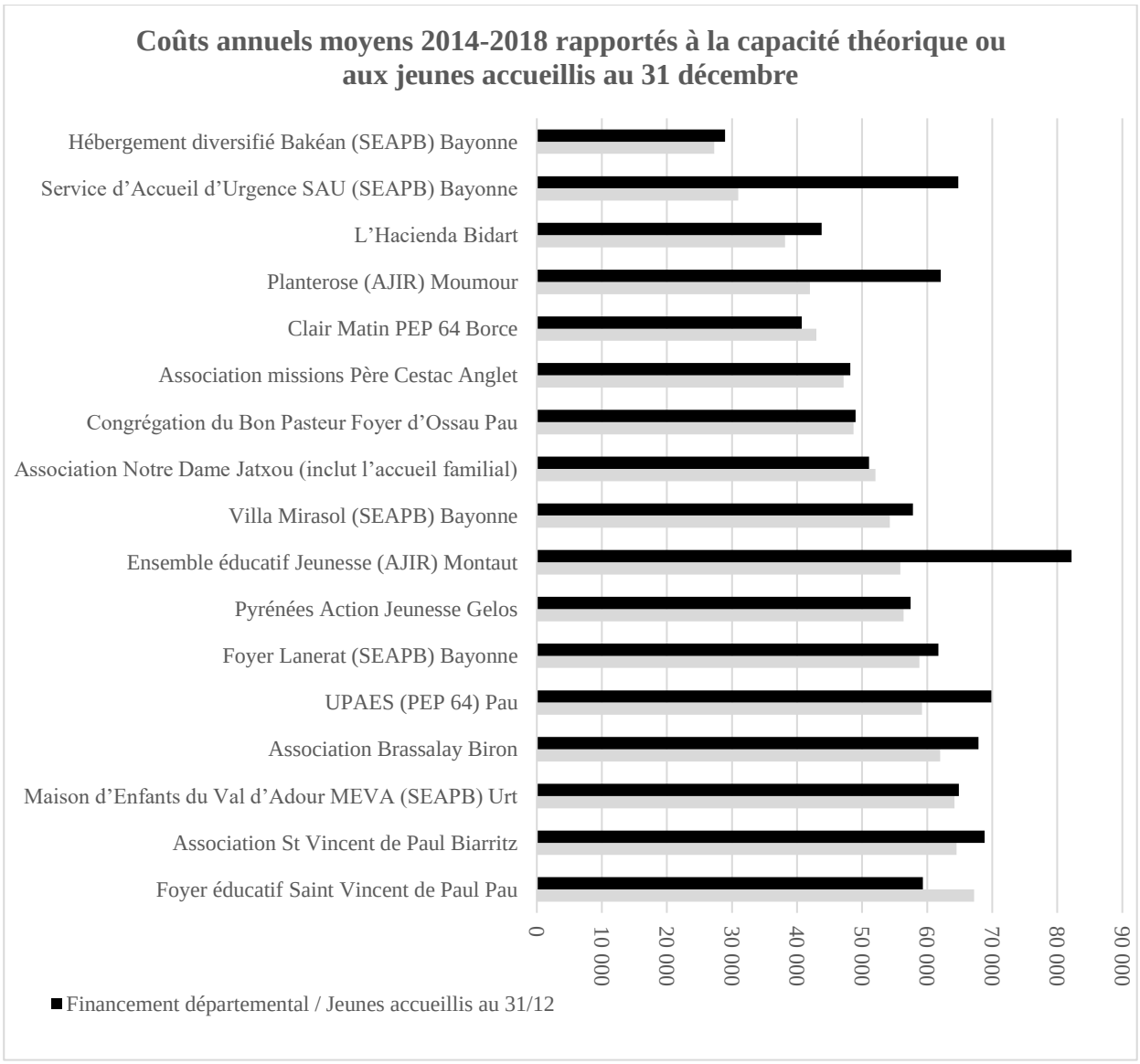
1.3.2.4.3 Les coûts globaux et les taux d'occupation

Le département a produit des tableaux détaillés, établissement par établissement, pour ce qui est de la capacité théorique, du nombre de jeunes accueillis au 31 décembre et du financement départemental apporté.

Les données agrégées concernant les MECS et les structures d'accueil spécifiques pour mineurs non accompagnés sont reproduites ci-après. Il en ressort que le coût moyen par enfant accueilli en MECS s'établit en 2018 entre 56 500 € et 58 000 €

Dénomi-nation	Renseignements demandés	2014	2015	2016	2017	2018	Moyenne 2014-2018
Ensemble des MECS	Capacité d'accueil théorique	603	608	637	629	629	621
	Nombre de mineurs ou de jeunes accueillis au 31 décembre	523	559	590	634	613	584
	Taux de remplissage au 31/12	***87%***	***92%***	***93%***	***101%***	***97%***	***94%***
	Financement apporté par le département en fonctionnement (en €)	30 352 524	31 016 782	33 555 396	35 400 424	35 587 691	33 182 563
	Financement départemental / capacité d'accueil théorique	50 336	51 014	52 677	56 280	56 578	53 417
	Financement départemental / Jeunes accueillis au 31/12	***58 035***	***55 486***	***56 874***	***55 837***	***58 055***	***56 839***

Comme l'indique le graphique suivant, les écarts entre établissements sont toutefois assez marqués, puisque les coûts annuels moyens 2014-2018 par jeunes accueillis au 31 décembre varient de 29 000 € à 82 200 € tandis que les coûts annuels moyens 2014-2018 par place d'accueil théorique varient de 27 300 € à 67 200 €.


Coûts annuels moyens 2014-2018 rapportés à la capacité théorique ou aux jeunes accueillis au 31 décembre
Hébergement diversifié Bakéan (SEAPB) Bayonne
Service d'Accueil d'Urgence SAU (SEAPB) Bayonne
L'Hacienda Bidart
Planterose (AJIR) Moumour
Clair Matin PEP 64 Borce
Association missions Père Cestac Anglet
Congrégation du Bon Pasteur Foyer d'Ossau Pau
Association Notre Dame Jatxou (inclut l'accueil familial)
Villa Mirasol (SEAPB) Bayonne
Ensemble éducatif Jeunesse (AJIR) Montaut
Pyrénées Action Jeunesse Gelos
Foyer Lanerat (SEAPB) Bayonne
UPAES (PEP 64) Pau
Association Brassalay Biron
Maison d'Enfants du Val d'Adour MEVA (SEAPB) Urt
Association St Vincent de Paul Biarritz
Foyer éducatif Saint Vincent de Paul Pau
0
10 000
20 000
30 000
40 000
50 000
60 000
70 000
80 000
90 000
Financement départemental / Jeunes accueillis au 31/12

Le tableau suivant présente les coûts pour diverses formes d'accueil plus spécifiques.

Dénomination	Nature des missions	Renseignements demandés	2014	2015	2016	2017	2018
Tandem 64 Uzos	SARL	Capacité d'accueil théorique				6	6
		Financement départemental / capacité d'accueil théorique				34 061	133 632
Lieu de vie et d'accueil Menautegia-Kuruteta Association Cheval Accompagnement Briscous	Lieu de vie et d'accueil	Capacité d'accueil théorique	13	13	13	13	13
		Financement départemental / capacité d'accueil théorique	65 306	58 441	75 581	70 363	73 257
Regain Lucq de Béarn	Lieu de vie et d'accueil	Capacité d'accueil théorique	7	7	7	7	7
		Financement départemental / capacité d'accueil théorique	41 583	29 906	34 848	28 913	24 916
Agora Saint-Palais	Service Educatif d'Accueil et d'Hébergement (familles d'accueil rurales)	Capacité d'accueil théorique	10	10	10	10	10
		Financement départemental / capacité d'accueil théorique	4 200	6 198	4 051	1 804	1 961
Association Cheval Bleu EKHI Lichos	Dispositif expérimental Relais Educatif et Pédagogique à Visée Thérapeutique	Capacité d'accueil théorique				12	12
		Financement départemental / capacité d'accueil théorique				44 236	45 945

Enfin, le tableau ci-après synthétise les coûts annuels de l'accueil (mise à l'abri et accueil pérenne) des mineurs non accompagnés dans des dispositifs spécifiques, qui s'avèrent bien moins élevés que dans les MECS.

Dénomination	Renseignements demandés	2015	2016	2017	2018
Accueil MNA (mise à l'abri et accueil pérenne)	Capacité d'accueil théorique		15	42	170
	Nombre de mineurs ou de jeunes accueillis au 31 décembre		15	42	170
	Taux de remplissage au 31/12		***100%***	***100%***	***100%***
	Financement apporté par le département en fonctionnement (en €)	101 240	277 620	1 443 910	2 423 708
	Financement départemental / capacité d'accueil théorique		18 508	34 379	14 257
	Financement départemental / Jeunes accueillis au 31/12		***18 508***	***34 379***	***14 257***

Selon les données comparatives nationales au 31 décembre 2016 telles qu'elles figurent dans l'enquête annuelle « aide sociale » du ministère des solidarités et de la santé[23], les dépenses totales annuelle brutes de placement par bénéficiaire en 2016 s'élevaient en moyenne au niveau national à 36 700 € en 2016, alors qu'elles s'établissaient dans les Pyrénées-Atlantiques, la même année à 40 837€.

[23] Voir https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/etudes-et-statistiques/publications/panoramas-de-la-drees/article/l-aide-et-l-action-sociales-en-france-edition-2018

Par ailleurs, l'effet de saturation des MECS, observé au 31 décembre 2017 et au 31 décembre 2018, est confirmé par les données de disponibilités suivantes, qui figuraient sur des tableaux établis par la direction territoriale de la PJJ à différentes dates.

	16-janv.-14	21-janv.-16	19-janv.-17	25-janv.-18	17-janv.-19
Capacité totale	561	541	524	588	603
Jeunes confiés	549	555	559	624	599
Places disponibles	**12**	**-14**	**-35**	**-36**	**4**

Cet effet de saturation, dû à l'accueil des mineurs non accompagnés, s'est résorbé en 2019, avec la création des structures spécifiques d'accueil susmentionnées.

1.3.2.5 Le contrôle et l'évaluation de l'offre d'accueil des ESSMS

1.3.2.5.1 Les évaluations à la charge des établissements

L'article L. 312-8 du CASF impose aux établissements et services sociaux et médico-sociaux de procéder à deux types d'évaluations sur leurs activités et la qualité des prestations qu'ils délivrent :

- des évaluations menées en interne qui, en application de l'article D. 312-203 du même code, reposent sur une démarche continue retracée chaque année dans le rapport d'activité des établissements et services concernés. Leurs résultats doivent être communiqués à l'autorité ayant délivré l'autorisation tous les cinq ans ou, pour les établissements et services ayant conclu un contrat pluriannuel, lors de la révision du contrat. Le site internet de la Haute Autorité de santé comporte diverses précisions sur la mise en œuvre de ces évaluations, en particulier des *« recommandations de bonne pratique »* concernant, entre autres, la protection de l'enfance [24] ;
- des évaluations effectuées par un organisme extérieur habilité, dont la liste est établie par la Haute Autorité de santé. En application de l'article D. 312-205 du même code, la première de ces deux évaluations externes est effectuée au plus tard sept ans après la date de l'autorisation et la seconde au plus tard deux ans avant la date de son renouvellement. Ces rapports d'évaluation externe doivent être communiqués à l'autorité ayant délivrée l'autorisation. L'annexe 3-10 du CASF précise le contenu du cahier des charges pour la réalisation des évaluations externes. Le site internet de la Haute Autorité de santé (HAS) comporte diverses précisions sur la mise en œuvre de ces évaluations[25].

Ces dispositions ont été précisées par la circulaire DGCS/SD5C/2011/398 du 21 octobre 2011 (NOR : SCSA1129041C) et par l'instruction DGCS/SD5C/2013/427 du 31 décembre 2013 (NOR : AFSA1332201J).

Le 2° de l'article L. 226-3-1 du CASF impose d'informer l'observatoire départemental de la protection de l'enfance de toute évaluation des services et établissements intervenant dans le domaine de la protection de l'enfance et assurée en application de l'article L. 312-8 susmentionné.

[24] Voir https://www.has-sante.fr/jcms/c_2836921/fr/les-recommandations-de-bonne-pratique qui concernent, pour le secteur de l'enfance,

[25] Voir https://www.has-sante.fr/jcms/c_2838131/fr/l-evaluation-des-etablissements-et-services-sociaux-et-medico-sociaux-essms#toc_1_2

Le département des Pyrénées-Atlantiques a produit en cours d'instruction les évaluations externes réalisées avant le renouvellement des autorisations des MECS suivantes : ABS-UPAES (2015), AJIR Planterose (2013), AJIR Pyrénées action jeunesse (2013), Foyer d'Ossau (octobre 2014) et Saint-Vincent de Paul de Biarritz (juin 2013) ainsi que du centre de jour Centre Educatif et Technique Grand voile et moteur SEAPB (2014).

Il peut être observé que :

- pour le renouvellement des autorisations accordées en 2016 à la plupart des établissements gérés par l'association SEAPB (hormis les CET Grand voile et moteurs), il n'a été produit aucune évaluation externe ;
- ces évaluations n'ont en toute hypothèse pas pu être communiquées à l'ODPE 64 qui, comme indiqué précédemment, n'a pas été constitué conformément aux textes applicables et ne se réunit donc pas ;
- par ailleurs, le département n'a pas institué de procédure particulière pour suivre la mise en œuvre des conclusions ou recommandations issues de ces évaluations externes. Il a simplement indiqué que ces évaluations sont exploitées dans le cadre des rencontres budgétaires ; cela apparaissant toutefois insuffisant pour appréhender l'ensemble des aspects qualitatifs de la prise en charge.

Le département a par ailleurs indiqué qu'il trouve regrettable que les évaluateurs externes ne soient pas tenus, par l'annexe 3-10 du CASF, d'interroger ses propres services sur leur perception des prestations rendues par les ESSMS évalués.

1.3.2.5.2 Les signalements en provenance des établissements, des mineurs et des familles

En application de l'article L. 313-13 du CASF, le président du conseil départemental doit informer, sans délai, le préfet de tout événement survenu dans un établissement ou service qu'il autorise, dès lors qu'il est de nature à compromettre la santé, la sécurité ou le bien-être physique ou moral des personnes accueillies.

Par ailleurs, l'article L. 311-3 du même code dispose que l'exercice des droits et libertés individuels est garanti à toute personne prise en charge par des ESSMS. Afin de garantir l'exercice effectif de ces droits, et notamment de prévenir tout risque de maltraitance, lors de son accueil dans un établissement ou dans un service social ou médico-social, il est remis à la personne ou à son représentant légal un livret d'accueil auquel est annexée, entre autres, une charte des droits et libertés de la personne accueillie[26].

L'article L. 311-5 du même code prévoit que toute personne prise en charge par un établissement ou un service social ou médico-social ou son représentant légal peut faire appel, en vue de l'aider à faire valoir ses droits, à une personne qualifiée qu'elle choisit sur une liste établie conjointement par le préfet, le directeur général de l'agence régionale de santé et le président du conseil départemental. La personne qualifiée rend compte de ses interventions aux autorités chargées du contrôle des établissements ou services concernés, à l'intéressé ou à son représentant légal.

[26] Voir l'arrêté du 8 septembre 2003 relatif à la charte des droits et libertés de la personne accueillie, mentionnée à l'article L. 311-4 du CASF (NOR: SANA0322604A).

Pour la mise en œuvre de ces dispositions, le département des Pyrénées-Atlantiques a apporté les explications suivantes.

- en cas de problèmes, chaque structure fait remonter les évènements via des notes d'incident aux inspecteurs de l'ASE quand ils concernent un jeune confié au Département, ou à la DEFSP quand il s'agit d'un évènement plus général qui impacte la structure d'accueil ;
- les signaux d'alerte sont aussi recueillis par le biais des remontées d'incidents faites par les tiers (référents ASE, professionnels autres, etc.) ;
- les mineurs confiés à ces établissements ou leurs représentants légaux peuvent aussi saisir le département de dysfonctionnements par tout moyen (par téléphone, lors d'un entretien avec le référent ASE, le cadre de territoire ou l'inspecteur ASE, ou par courrier au président du conseil départemental ou à l'inspecteur ASE). Des livrets présentant chaque type de mesure ASE, les intervenants et les recours sont disponibles dans chaque SDSEI. Le référent ASE fait également une information sur les recours et possibilités de contestation au démarrage de la mesure.

Toutefois, le département n'a été en mesure ni de préciser combien de signalements ont été remontés par notes d'incident de 2014 à 2019 inclus, ni de préciser les établissements concernés et la nature des signalements, car ceux-ci ne sont pas comptabilisés.

Une procédure serait en cours de finalisation avec la PJJ et devrait être rendue effective fin 2019. Cette procédure devrait permettre le recensement des remontées de signalements.

Le département a indiqué par ailleurs, qu'il contrôle le respect des droits des usagers garantis par les articles L.311-3 et-4 du CASF et que le bon affichage de la charte des droits et libertés de la personne accueillie est vérifié, mais seulement quand un contrôle administratif est exercé.

Enfin, le département a indiqué qu'il n'avait pas mis en œuvre de procédure spécifique pour informer les familles et les jeunes des dispositions susmentionnées à l'article L. 311-5 du CASF. Il a produit l'arrêté conjoint du préfet, du directeur de l'ARS et du département portant nomination des personnes qualifiées pouvant être jointes. Cet arrêté date du 18 juillet 2019 (et prend la suite d'un arrêté précédent daté de 2015). Le département a précisé aussi qu'il n'y avait pas eu d'interventions signalées depuis 2014 par ces personnes qualifiées pour ce qui concerne l'ASE.

Ces éléments mettent en évidence des procédures peu satisfaisantes pour la remontée, le recensement et l'analyse des évènements indésirables.

1.3.2.5.3 Les contrôles d'établissements effectués par le département

L'article L. 221-1 du CASF dispose qu'il incombe au service départemental de l'ASE de contrôler les personnes physiques ou morales à qui il a confié des mineurs, en vue de s'assurer des conditions matérielles et morales de leur placement. S'agissant en particulier des ESSMS ainsi que des lieux de vie et d'accueil, l'article L. 313-13 du même code reprend et précise ces modalités de contrôle. Les articles L. 313-4, -14-1 et -16 du même code précisent les sanctions applicables en cas de difficultés observées, qui peuvent inclure des astreintes journalières, la désignation d'administrateurs provisoires et aller jusqu'à la suspension ou la cessation de tout ou partie des activités de l'établissement, du service ou du lieu de vie et d'accueil.

Pour le contrôle des ESSMS de l'ASE, le département des Pyrénées-Atlantiques a indiqué qu'un tableau mensuel sur l'activité est transmis par les établissements, ce qui en permet le suivi.

Il a précisé également qu'il n'y a pas de service spécifique ni de contrôles continus mais des contrôles inopinés lorsque le service reçoit des éléments préoccupants. Le choix des cadres qui effectuent le contrôle se fait alors au cas par cas.

Dans les faits, depuis 2014, seuls trois établissements ont été contrôlés, dont deux ont donné lieu à la rédaction de rapports de contrôle :

- une MECS a été contrôlée de manière inopinée le 10 décembre 2015 suite à des informations préoccupantes transmises anonymement au conseil départemental. Selon le département, suite à ce contrôle, l'association concernée a élaboré un document unique d'évaluation des risques professionnels, les travaux nécessaires ont été réalisés, un nouveau management a été mis en œuvre et l'équipe éducative y a été associée.
- par ailleurs, la SARL TANDEM 64 a fait l'objet d'un contrôle inopiné sur place le 12 octobre 2017, suite à une dénonciation anonyme, la situation de ce centre ayant par la suite fait l'objet d'une enquête pénale. Selon le département, suite à ce contrôle, une personne mise en cause a été licenciée et l'enquête pénale est toujours en cours. Dans sa réponse aux observations provisoires, le responsable légal de la SARL Tandem 64 a précisé les mesures conservatoires prises.

La chambre régionale des comptes observe que les difficultés relevées lors de ces contrôles devraient inciter le département à mettre en œuvre des contrôles inopinés plus fréquents, sans attendre la remontée d'informations anonymes préoccupantes.

Recommandation n° 11. Suivre et analyser les évaluations externes devant être réalisées, en application de l'article L. 312-8 du code de l'action sociale et des familles, par les établissements et services sociaux et médico-sociaux (ESSMS) intervenant dans le domaine de l'aide sociale à l'enfance. Pour une bonne mise en œuvre de l'article L. 313-13 du même code, se doter d'un processus efficace de remontée, de recensement et de transmission au préfet des évènements de nature à compromettre la santé, la sécurité ou le bien-être physique ou moral des personnes prises en charge par ces ESSMS. Etablir, en application des articles L. 221-1 et 313-13 du même code, un cadre et un processus de contrôle régulier et inopiné des conditions matérielles et morales de placement des jeunes pris en charge par les ESSMS.

Le président du conseil départemental a indiqué que l'analyse des évaluations internes et externes des structures sera effectuée à l'avenir et qu'une procédure de remontée des incidents de contrôles inopinés sera instituée, en lien avec les services de la protection judiciaire de la jeunesse.

1.3.3 L'accueil auprès d'assistants familiaux et leur suivi

Les articles L. 421-1 à L. 424-7 et R. 421-1 à D. 423-27 du CASF précisent les dispositions applicables aux assistants familiaux qui, moyennant rémunération, accueillent des mineurs et des jeunes majeurs de moins de vingt et un ans à leur domicile. Ils exercent leur profession comme salariés de personnes morales de droit public (notamment des départements) ou de personnes morales de droit privé.

L'agrément nécessaire pour exercer cette profession est délivré par le président du conseil départemental du département où le demandeur réside. Cet agrément est accordé pour une durée de cinq ans renouvelables. Il précise le nombre des mineurs que l'assistant familial est autorisé à accueillir, qui ne peut être supérieur à trois, sauf si les conditions d'accueil le permettent et à titre dérogatoire. Si les conditions de l'agrément cessent d'être remplies, le président du conseil départemental peut le modifier, le suspendre et/ou le retirer.

Dans les deux mois qui précèdent l'accueil du premier enfant confié à un assistant familial au titre du premier contrat de travail suivant son agrément, l'assistant familial bénéficie d'un stage préparatoire à l'accueil d'enfants.

Il est conclu entre l'assistant familial et son employeur, pour chaque mineur accueilli, un contrat d'accueil annexé au contrat de travail. Ce contrat précise notamment le rôle de la famille d'accueil, fixe les conditions de l'arrivée de l'enfant et de son départ, ainsi que du soutien éducatif dont il bénéficiera. Il précise les modalités d'information de l'assistant familial sur la situation de l'enfant et indique les modalités selon lesquelles l'assistant familial participe à la mise en œuvre et au suivi du projet individualisé pour l'enfant. Il précise les actes usuels que l'assistant familial peut accomplir et précise si l'accueil permanent du mineur est continu ou intermittent.

Enfin, tous les assistants familiaux sont soumis au contrôle du département.

1.3.3.1 L'évolution du nombre d'assistants familiaux et leur recrutement

Le tableau ci-après, complété par le département des Pyrénées-Atlantiques, présente la situation des agréments des assistants familiaux du département, quel que soit leur employeur :

Données relatives aux agréments d'assistants familiaux dans le département, quel que soit leur employeur	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**
Nombre total d'agréments d'assistants familiaux en vigueur dans le département au 31 décembre	659	652	634	619	607
I- Evolutions du nombre d'agréments en vigueur au 31/12 (données au 31/12/N – données au 31/12/N-1)		***-7***	***-18***	***-15***	***-12***
Capacité d'accueil théorique totale en placement familial dans le département au 31 décembre (= nombre total de mineurs ou de jeunes majeurs susceptibles d'être accueillis par l'ensemble des assistants familiaux disposant d'un agrément dans le département)	1 408	1 382	1 310	1 440	1 444
a) Nouveaux agréments délivrés par le département au cours de l'année pour des assistants familiaux	31	36	34	27	19
b) Arrivées en cours d'année dans le département d'assistants familiaux déjà agréés par un autre département	5	5	5	3	2
c) Départs en cours d'année d'assistants familiaux agréés vers d'autres départements	4	4	3	2	2
d) Suspensions d'agréments en cours d'année à l'initiative du département	0	0	0	0	0
e) Refus de renouvellements d'agréments en cours d'année à l'initiative du département	0	0	1	0	0
f) Retraits d'agréments en cours d'année **à l'initiative du département**	6	5	1	1	0
g) Agréments devenus caduques en cours d'année (démissions volontaires, agréments pour lesquels le renouvellement n'a pas été sollicité après l'expiration de leur durée de validité)	11	14	23	16	15
II- Evolution du nombre d'agréments en cours d'année (= a + b - c - d - e - f - g)	***15,00***	***18,00***	***11,00***	***11,00***	***4,00***
Ecart I - II		**-25,00**	**-29,00**	**-26,00**	**-16,00**

Ce tableau a fait l'objet de vérifications de cohérence interne (voir la dernière ligne *« Ecart I-II).* Interrogé sur cet écart du nombre d'agréments, selon que l'on considère l'évolution des données globales de la première ligne du tableau *(données au 31/12/N – données au 31/12/N-1)* ou selon que l'on prenne en compte les différents éléments susceptibles d'avoir fait évoluer ces données globales en cours d'année *(= a + b - c - d - e - f - g),* le département a indiqué que ces données *« sont extraites du logiciel Solis, lequel présente des anomalies ».*

Le département a aussi complété le tableau ci-après qui précise, de 2014 à 2018, le nombre des premières demandes d'agrément d'assistants familiaux, des accords, des refus et des annulations de demandes.

Nouveaux agréments d'assistants familiaux	Demandes	Accords	Refus	Annulation des demandes
2014	60	20	16	24
2015	71	37	12	22
2016	62	33	17	12
2017	46	25	9	12
2018	51	17	6	28

La comparaison entre les données de la colonne *« accords »* de ce tableau avec les données de la ligne du tableau précédent intitulée *« nouveaux agréments délivrés par le département au cours de l'année pour des assistants familiaux »* met aussi en évidence des écarts sur lesquels il a été demandé au département de s'expliquer. Il a été indiqué que *« les données (figurant au premier tableau) sont extraites du logiciel Solis, lesquelles présentent des anomalies, (tandis que) les données (figurant au deuxième tableau) ont fait l'objet d'un comptage manuel sur dossier »*.

Ces réponses illustrent donc à nouveau la problématique plus générale, déjà évoquée précédemment, concernant la difficulté du département des Pyrénées-Atlantiques à produire des informations quantitatives fiables.

En dépit des doutes existant sur la fiabilité des données transmises par le département des Pyrénées-Atlantiques, il est possible de dégager les tendances suivantes :

- les agréments en vigueur diminuent en nombre (-8 % sur la période 2014-2018), la diminution des effectifs d'assistants familiaux salariés par le département ayant été encore plus importante (-10 %) ;
- la capacité d'accueil théorique totale reste cependant stable, voire en légère augmentation entre 2014 et 2018 (+ 3 %), chaque assistant familial pouvant en théorie accueillir jusqu'à trois enfants ;
- en 2015, l'âge moyen des assistants familiaux était de 53 ans, plus de 15 % d'entre eux avaient plus de 60 ans et un seul avait moins de 30 ans[27].

Sur l'ensemble des demandes en provenance des assistants familiaux, entre un tiers et la moitié seulement des agréments sont accordés chaque année. Cette évolution est d'autant plus inquiétante qu'elle semble due à un nombre très important d'annulations des demandes (28 en 2018). Ces annulations peuvent s'expliquer selon le département par deux raisons :

- les réunions d'information sur ce métier peuvent dissuader les candidats de continuer, parfois même après le dépôt de leurs dossiers, car ces réunions les mettent face à la réalité du métier ;
- quand l'évaluation s'oriente vers un refus, l'annulation est systématiquement proposée au candidat, ce qui sécurise le contentieux et allège les procédures.

Le département a indiqué avoir mis en œuvre différents moyens pour susciter un plus grand nombre de candidatures d'assistants familiaux : plaquette d'information sur le métier distribuée auprès des candidats lors de la journée d'information au métier ; information sur le site internet du département ; articles dans le magazine institutionnel du département. Mais ces moyens ne semblent pas attirer plus de candidatures.

[27] Source : « Ass'fam – infos – juillet 2015 »

Pour expliquer les difficultés de recrutement, le département a mis en avant plusieurs causes possibles :

- d'une manière générale, beaucoup de départements rencontrent des difficultés pour susciter de nouvelles candidatures à cette fonction ;
- d'autres causes pourraient être liées à l'organisation propre au département des Pyrénées-Atlantiques qui dispose d'un service central dit *« mission accueil enfant »*. Or, selon le département, ce service rencontre depuis quelques années des difficultés de fonctionnement importantes. Les procédures se sont complexifiées et bureaucratisées. Une réflexion est en cours pour réformer ce service car cela induit un taux de rejet des candidatures des agréments bien au-delà des ratios habituels en département.

Par ailleurs, pour expliquer la diminution particulière des assistants familiaux salariés du département, celui-ci a aussi évoqué les causes possibles suivantes :

- les difficultés de la réorganisation de l'action sociale de l'enfance en 2017 ont pu amplifier la difficulté à pourvoir au départ des assistants familiaux, le sentiment partagé par leurs représentants étant celui d'un déficit de reconnaissance et l'absence de notion d'équipes de l'ASE au sein des SDSEI ;
- par ailleurs, l'attractivité financière des fonctions exercées en qualité d'assistants familiaux au sein du département n'apparaît pas suffisante à ce jour et plusieurs d'entre eux préfèrent être employés plutôt par le secteur associatif.

Selon le département des Pyrénées-Atlantiques, cette question sera revue avec l'arrivée d'un nouveau directeur de l'enfance et des familles et une liaison avec les travaux de recherche menés par l'Observatoire national de la protection de l'enfance depuis quelques années.

Plus généralement, le département a aussi estimé qu'il faudrait éviter que les enfants placés ne soient l'unique source de revenus des familles d'accueil. Pour cela, il estime qu'il faudrait pouvoir autoriser ces assistants familiaux à avoir un autre emploi en parallèle.

1.3.3.2 Les enfants et jeunes majeurs placés en accueil familial organisé directement par le département

Comme indiqué précédemment, les assistants familiaux employés directement par le Département sont de moins en moins nombreux et accueillent de moins en moins d'enfants, comme l'indique le tableau ci-après.

Données relatives à l'accueil familial assuré directement par le département	2014	2015	2016	2017	2018	Evolution
A- Effectif ETP des assistants familiaux salariés du département	406	400	389	381	364	-10%
B- Nombre d'enfants et de jeunes majeurs placés en accueil familial organisé directement par le département	741	728	727	721	682	-8%
Nombre moyen d'enfants accueillis par assistant familial salarié par le département (= B / A)	*1,83*	*1,82*	*1,87*	*1,89*	*1,87*	*3%*

1.3.3.2.1 La formation des assistants familiaux salariés du département

Le département met en place des formations à l'attention des assistants familiaux :

- la formation obligatoire : celle préalable à l'accueil du premier enfant (60 heures) est assurée en interne par les professionnels de la collectivité ; celle visant à la préparation au diplôme d'état d'assistant familial (240 heures) est assurée par un prestataire dans le cadre d'une procédure de commande publique ;

- des formations continues sur des thématiques en lien avec leur métier ;

- des séances d'analyse de la pratique professionnelle de trois heures leur sont proposées tous les deux mois sur l'ensemble du territoire départemental. Des assistants familiaux ont également participé à des journées d'étude ou des colloques de 2014 à 2016.

Toutefois, au niveau de la formation continue, aucun module n'a été présenté en 2017 et 2018. Cette diminution des formations en 2017-2018 ressort également de manière claire du tableau suivant, renseigné par le département, qui recense les formations suivies par les assistants familiaux de 2014 à 2018 inclus.

Type de formation		Nombre d'assistants familiaux partis en formation				
		2014	2015	2016	2017	2018
FORMATION OBLIGATOIRE	Préformation (15h) en cours d'agrément	57	57	60	Dispositif non reconduit	
	Stage avant accueil (45 h puis 60 h à partir de 2017)	23	18	23	10	16
	Préparation au DEAF (240 h)	60	53	59	58	57
Formations INTRA CNFPT / Internes		89	100	56	31	23
Participation à des colloques, journées d'étude…		3	4	31	0	0
Séances d'analyse de la pratique professionnelle		94	92	98	97	97
Accompagnement à la validation des acquis de l'expérience (24 heures)		12	12	Dispositif non reconduit		
TOTAL		**338**	**336**	**327**	**196**	**193**

Par ailleurs, le département n'a pas mis en place de charte ou de règlement intérieur concernant les assistants familiaux. Cependant, il existe des procédures relatives à leurs rémunérations, droits et obligations et à leur statut. Le département a indiqué qu'un *« projet de placement familial »* est en cours de finalisation.

1.3.3.2.2 La rémunération des assistants familiaux salariés par le département

Les modalités de rémunération des assistants familiaux salariés du département sont régies par l'article L. 422-1 du CASF qui renvoie, sur ce point, à différentes dispositions applicables aux assistants familiaux salariés d'organismes privés[28]. Leur rémunération de base est définie par les dispositions des articles L. 423-30, D. 423-23 et D. 423-24 du CASF. Par ailleurs, des majorations pour sujétions exceptionnelles (en raison des handicaps, maladies ou inadaptations des enfants accueillis) sont prévues par les articles L. 423-13, D. 423-1 et D. 423-2 du même code. Il existe également une indemnité d'attente lorsque l'employeur n'a plus d'enfant à confier à un assistant familial (articles L. 423-31 et D. 423-25). Des règles spécifiques sont prévues pour la rémunération

[28] *« Les articles L. 423-3 à L. 423-13, L. 423-15, L. 423-17 à L. 423-22, L. 423-27 à L. 423-33 et L. 423-35 s'appliquent (…) aux assistants familiaux employés par des personnes morales de droit public. / Lorsque les assistants familiaux sont employés par le département, les indemnités mentionnées à l'article L. 423-30 sont fixées par délibération du conseil départemental ».*

pendant la formation (article L. 423-5), en cas de suspension d'agrément (articles L. 423-8 et D. 423-3) et pour les assistants familiaux spécialisés sur des accueils courts (article L. 422-4).

Le conseil départemental du département des Pyrénées-Atlantiques fixe chaque année les éléments de rémunération applicables aux assistants familiaux. La délibération du 16 mars 2018 et son annexe prévoyaient les rémunérations suivantes :

Rémunération mensuelle Accueil continu des assistants familiaux (Délibération CP16 09/02/2007) *(données en SMIC horaires)*			
Nombre d'enfants	**Fonction globale d'accueil (FGA)**	**Part accueil enfant**	**TOTAL**
1	50	70	**120**
2	50	159,52	**209,52**
3	50	230	**280**
4	50	300	**350**

Au-delà d'un enfant accueilli, ces modalités de rémunération sont légèrement plus favorables que celles, minimales, prévues par l'article D. 423-23 du CASF (la différence en plus provenant de l'abondement de la part par enfant).

Une indemnité de sujétions particulières est accordée, dans le cas où des contraintes réelles, dues aux soins particuliers ou à l'éducation spéciale entraînée par l'état de santé de l'enfant, pèsent sur eux. Diverses autres indemnités sont prévues : pendant la période d'adaptation (temps de préparation avant l'accueil d'un mineur) ou en cas de fugue du mineur confié ; lorsque l'employeur n'a aucun enfant à confier à un assistant familial ayant plus de trois mois d'ancienneté ; pour les assistants familiaux spécialisés dans l'accueil d'urgence et de courte durée ; à titre provisoire pour les assistants dont les agréments sont suspendus. Par ailleurs, il est également prévu une prime forfaitaire annuelle et une prime d'ancienneté.

Ces éléments de rémunération sont globalement conformes aux dispositions législatives et règlementaires applicables.

1.3.3.2.3 Les indemnités et allocations versées aux mineurs et aux jeunes majeurs pris en charge par le département

L'article L. 221-1 du CASF impose au service départemental de l'aide sociale à l'enfance de pourvoir à l'ensemble des besoins des mineurs qui lui sont confiés. L'article L. 228-3 du même code précise que le département prend en charge financièrement au titre de l'aide sociale à l'enfance, les dépenses d'entretien, d'éducation et de conduite de chaque mineur.

En application de ces dispositions, la commission permanente fixe chaque année le barème des allocations et indemnités pour les enfants et jeunes pris en charge au titre de l'ASE. Tel a été le cas de la délibération du 16 mars 2018 qui a fixé le montant de l'indemnité d'entretien et de fournitures à 13,36 euros par jour et par enfant à compter du 1er janvier 2018 et qui a approuvé le règlement départemental des indemnités et allocations versées pour les mineurs et jeunes majeurs pris en charge par le département.

Le département a précisé que, pour les jeunes majeurs, les indemnités et allocations leurs sont versées directement dans le cadre du contrat jeune majeur. Pour les mineurs, elles sont versées à l'assistant familial en même temps que sa rémunération, sauf pour quelques enfants sous tutelle.

Le contrôle, par le département, de l'utilisation de ces indemnités est effectué soit de manière aléatoire par tirage au sort ou soit ciblé sur des éléments d'inquiétude relevés par le référent ASE quant à l'utilisation de ces allocations (ex. vêture inadaptée/âge …).

En 2018, deux contrôles aléatoires ont été menés et un à la suite d'une incohérence constatée entre la déclaration de présence de l'enfant au domicile de l'assistant familial et le rythme scolaire de l'enfant (internat). Deux de ces contrôles ont conclu à l'absence de problème et le troisième a débouché sur une mise en demeure pour régularisation et rappel des obligations.

1.3.3.3 Le recours à des services externes de placement familial

1.3.3.3.1 Les services et le nombre d'enfants accueillis

Le département recourt à quatre services de placement familial externes qui emploient directement des assistants familiaux (association Notre-Dame à Jatxou, Œuvre de Placement de l'Abbé Denis à Pau, association Rénovation dans les Landes et dispositif Estancade 64).

Le tableau suivant détaille le nombre d'enfants accueillis et le coût pour le département de cet accueil.

Données relatives à l'accueil familial assuré par des opérateurs externes	2014	2015	2016	2017	2018
Nombre d'enfants et de jeunes majeurs placés en accueil familial organisé par d'autres opérateurs					
Dont placés par Notre Dame de Jatxou	31	32	33	36	38
Dont placés par l'Œuvre de l'Abbé Denis	100	104	99	97	100
Dont placés par l'Association Rénovation	57	55	61	78	76
Dont placés par l'Association Estancade 64	10	13	15	12	15
Nombre total d'enfants accueillis	**198**	**204**	**208**	**223**	**229**
Participations versées par le département pour rétribuer cet accueil familial externe					
Dont versements à Notre Dame de Jatxou au titre du placement familial	986 807	1 386 259	1 502 308	1 720 276	1 865 657
Coût par enfant accueilli	*31 832*	*43 321*	*45 524*	*47 785*	*49 096*
Dont versements à l'Œuvre de l'Abbé Denis	3 865 198	4 049 864	4 144 259	4 014 952	3 892 861
Coût par enfant accueilli	*38 652*	*38 941*	*41 861*	*41 391*	*38 929*
Dont versements à l'Association Rénovation	2 870 167	2 029 254	2 426 463	2 935 530	2 924 495
Coût par enfant accueilli	*50 354*	*36 896*	*39 778*	*37 635*	*38 480*
Dont versements à l'Association EstancadeE 64	622 792	978 545	722 802	600 544	600 544
Coût par enfant accueilli	*62 279*	*75 273*	*48 187*	*50 045*	*40 036*
Coût total reversé aux opérateurs externes	**8 344 963**	**8 443 922**	**8 795 832**	**9 271 302**	**9 283 557**
Soit coût par enfant	*42 146*	*41 392*	*42 288*	*41 575*	*40 540*

Il montre que :

- le nombre total d'enfants placés en accueil familial dans ces services externes a augmenté de 16 % entre 2014 et 2018, le coût total y afférent ayant augmenté de 11 % ;
- les coûts rapportés au nombre d'enfants sont relativement homogènes pour l'œuvre de l'Abbé Denis et l'association Rénovation de Saint-Sever, tandis que le coût de l'accueil familial de l'association Notre-Dame de Jatxou a continuellement augmenté (de 54 % sur la période) et que les coûts par enfant du dispositif Estancade, après avoir été assez élevés, en 2014 et 2015, ont diminué par la suite.

1.3.3.3.2 Les autorisations données et les tarifications des services d'assistants familiaux

Le premier des deux tableaux ci-après synthétise les arrêtés d'autorisation produits et mentionne en surligné grisé le point posant des difficultés.

Le second de ces deux tableaux synthétise les arrêtés tarifaires en vigueur de 2014 à 2018 inclus. Il convient de préciser que l'association Rénovation ayant son siège dans les Landes, son autorisation relève de ce département, tout comme sa tarification (qui a été fixée en 2018 à 114,39 € par journée).

Autorisations et capacités

Dénomination	Nature des missions	Capacité d'accueil indiquée					Autorisation produite			
		2014	2015	2016	2017	2018	Date	Signataires	Nombre de places	Durée (années)
Association Notre Dame de Jatxou (Jatxou)	MECS et accueil familial	52	52	52	52	52	30-oct.-2008	Préfet 64	52 dont 16 places en hébergement collectif, 32 places en placement familial et 4 autres places en hébergement diversifié	5 (et donc obsolète en 2013)
Estancade 64 (association rénovation) (Orthez)	Dispositif expérimental unité éducative et d'accueil familial spécialisé (UEAFS)	15	15	15	15	15	14-juin-2017	ARS + Président Département 64	15 places	3
Œuvre de l'Abbé Denis (Pau)	Centre de placement familial spécialisé	106	106	106	106	106	7-janv.-2019	Préfet + Président Département 64	106 places dont 87 en accueil permanent et 19 en accueil séquentiel	15

Tarifications

Dénomination	Nature des missions	2017	2018
Association Notre Dame de Jatxou (Jatxou)	MECS	145,79 en placement familial spécialisé	143,31 en placement familial spécialisé
Estancade 64 (association rénovation) (Orthez)	Dispositif expérimental unité éducative et d'accueil familial spécialisé (UEAFS)	Dotation annuelle globalisée de 600 544	Dotation annuelle globalisée de 600 544 €
Œuvre de l'Abbé Denis (Pau)	Centre de placement familial spécialisé	120,05 par jour en placement familial spécialisé	123,62 par jour en placement familial spécialisé

L'examen particulier des arrêtés tarifaires 2018 montre que la plupart d'entre eux ont été signés postérieurement à l'exercice auquel ils se rapportent (voir le tableau suivant). Ces arrêtés tardifs intervenus en 2019 ont donc validé a postériori des prévisions budgétaires pour 2018.

Dénomination	Signataire de l'arrêté tarifaire pour 2018	Date de signature	Ecart avec la date limite réglementaire de notification de l'autorisation budgétaire et de la décision tarifaire (en jours)
Association Notre Dame de Jatxou (Jatxou)	Président du conseil départemental et Préfet	4 juillet 2019	486
Estancade 64 (association rénovation) (Orthez)	Président du conseil départemental	29 mars 2019	389
Œuvre de l'Abbé Denis (Pau)	Président du conseil départemental et Préfet	13 mai 2019	434

La chambre régionale des comptes recommande donc au département des Pyrénées-Atlantiques de s'organiser afin d'être en mesure, à l'avenir, de respecter les règles applicables en matière de budget et de tarification.

Le département a précisé que les assistants familiaux employés par les opérateurs externes sont rémunérés par référence à l'avenant n° 305 du 20 mars 2007 de la convention collective 66 qui définit le statut des assistants familiaux travaillant dans les centres ou service d'accueil familial ou de placement familial spécialisé.

S'agissant des indemnités et allocations versées aux jeunes placés auprès de ces assistants familiaux salariés par des tiers, elles sont versées par le département des Pyrénées-Atlantiques aux structures concernées, à travers le prix de journée. Les indemnités et allocations sont identiques à celles versées par le département. L'association verse les indemnités aux assistants familiaux et en effectue le contrôle. Un contrôle est également effectué par le conseil départemental lors des rencontres budgétaires. Les bulletins de paie des assistants familiaux peuvent également être demandés. L'association Rénovation n'est pas contrôlée par le département des Pyrénées-Atlantiques.

1.3.3.4 Le contrôle des assistants familiaux par le département

Le département a indiqué avoir institué un système de suivi et de contrôle des familles d'accueil, selon deux axes :

- le contrôle sur l'utilisation des deniers publics (comme indiqué précédemment) ;
- le contrôle sur l'agrément : les visites de contrôle sont programmées lors d'extension d'agrément ou de renouvellement. Des visites de suivi avec ou sans rendez-vous sont réalisées en cas de remontées d'éléments nécessitant un contrôle.

Ce sont les référents ASE qui établissent le contrat d'accueil au regard du projet de l'enfant et qui s'assurent de son effectivité tout au long de l'accompagnement qu'ils réalisent auprès de l'enfant. En cas de difficulté, l'inspecteur ASE est interpelé et intervient.

Les mineurs confiés à des familles d'accueil ou leurs représentants légaux peuvent saisir directement le département de dysfonctionnements éventuels ou d'atteintes à leurs droits, pour n'importe quelle difficulté qu'ils peuvent rencontrer et par tout moyen (par téléphone, lors d'un rendez-vous avec le référent ASE ou avec le cadre de territoire ou l'inspecteur ASE, par courrier au Président du conseil départemental ou à l'inspecteur ASE).

Les visites de contrôle sont programmées lors d'extension d'agrément ou de renouvellement. Des visites de suivi avec ou sans rendez-vous sont réalisées en cas de remontée d'éléments nécessitant un contrôle.

Le département a indiqué n'avoir été saisi d'aucune plainte sérieuse de jeunes accueillis par des assistants familiaux.

Pourtant, le tableau de la partie 1.3.3.1 mentionne quelques retraits d'agrément. Le département a indiqué que les raisons principales de ces retraits d'agrément sont des attitudes professionnelles inadaptées ne permettant pas de garantir la sécurité, la santé et l'épanouissement des mineurs et majeurs de moins de vingt et un ans accueillis. Pour un des assistants familiaux, le dossier a fait apparaître une suspicion de violence sur les mineurs accueillis. Un retrait a été prononcé en raison d'un logement inadapté à l'exercice de la profession.

S'agissant des enfants placés en accueils familiaux gérés par des structures externes, l'article D. 421-37 du CASF dispose que *« les personnes morales (les) employant (…) adressent au président du conseil (départemental), lorsqu'une situation individuelle est susceptible de comporter des conséquences sur le maintien de l'agrément d'un de ses assistants, tout élément lui permettant d'assurer l'exercice de sa mission de contrôle. / Une fois par an, les personnes morales employeurs communiquent au président du conseil général le nom (…) des assistants familiaux qu'elles emploient ainsi que le nom de ceux dont le contrat de travail a pris fin ».*

Le département des Pyrénées-Atlantiques a indiqué que ces remontées d'informations ne sont pas toujours systématiques et ne sont pas recensées et comptabilisées. Ils devraient l'être dans le cadre d'une nouvelle procédure à travailler avec la PJJ. Il a aussi indiqué que même les communications relatives à l'alinéa 2 de l'article D. 421-37 précité ne sont pas systématiques par tous les opérateurs.

Ces éléments traduisent donc des mécanismes de contrôle assez largement perfectibles, en particulier pour ce qui concerne les assistants familiaux employés par des structures tierces. La chambre régionale des comptes recommande au département de les revoir et de les renforcer (par une recommandation jointe à la précédente concernant le contrôle des ESSMS).

Recommandation jointe à la n° 11. (…) Etablir, en application des articles L. 221-1 et 313-13 du même code, un cadre et un processus efficient de contrôle régulier par le département des conditions matérielles et morales de placement des jeunes pris en charge par l'aide sociale à l'enfance (…) pour ce qui est des accueils par des assistants familiaux, qu'ils soient salariés du département ou de structures tierces.

Le président du conseil départemental a indiqué qu'une procédure de remontée des incidents de contrôles inopinés sera instituée.

1.3.4 L'accueil auprès de tiers dignes de confiance

Cette forme d'accueil est prévue par l'article L. 221-2-1 du code de l'action sociale et de la famille créé par l'article 13 de la loi n° 2016-297 du 14 mars 2016 : *« 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 conseil départemental 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. /(…). »* Sa mise en œuvre est précisée par les articles D. 221-16 à -24, issus du décret n° 2016-1352 du 10 octobre 2016.

Une procédure écrite a été établie en 2016-2017 par le département des Pyrénées-Atlantiques pour cette forme d'accueil. Cependant, il a été indiqué qu'elle n'est pas encore organisée dans le département comme le prévoit la loi de 2016. Seuls des mineurs non accompagnés sont accueillis chez des tiers, par le biais de contrats de parrainage.

La chambre invite le département à examiner la pertinence et, le cas échéant, les moyens d'un éventuel développement de cette forme d'accueil.

1.3.5 L'action éducative, l'aide à domicile et les allocations

1.3.5.1 Les actions éducatives en milieu ouvert

Le juge des enfants peut décider de mesures d'AEMO exercées sur le mineur et sa famille en application des articles 375-2, 375-4 et 375-5 du code civil et confiées soit à des personnes physiques, établissements et services publics ou privés, soit au service de l'ASE.

Le département des Pyrénées-Atlantiques recourt à des opérateurs externes pour l'AEMO. Il a produit les copies des autorisations en vigueur pour chacun des trois opérateurs. Les mentions surlignées en grisé sur le tableau identifient les difficultés constatées à cet égard. Il a été indiqué que ces autorisations de fonctionnement sont actuellement en cours de vérification et seront actualisées au dernier trimestre 2019.

Dénomination	Nature des missions	Autorisation produite			
		Date	Signataires	Nombre de mesures autorisées	Durée (années)
Association départementale de gestion des services d'intérêt familial (ASFA)	AEMO	22-juil.-2008	Préfet + Président Département 64	Nombre non précisé	Aucune durée précisée
Œuvre de protection de l'enfance et de l'adolescence (OPEA- CIAE) (Pau)	AEMO	7-janv.-2019	Préfet + Président Département 64	341 mesures	15
SEAPB (Anglet)	AEMO	14-déc.-2016	Préfet + Président Département 64	453 mesures	Aucune durée précisée

Le département n'a pas signé de CPOM avec ces opérateurs. Des arrêtés annuels sont pris chaque année par le préfet et le président du conseil départemental pour fixer les dépenses budgétaires et les tarifs journaliers de la prestation du service AEMO. Les données 2017 et 2018 sont reprises ci-après.

Prix de journée	2017	2018
ASFA	7,11	7,25
CIAE	7,67	7,81
SEAPB	7,26	6,90

Le tableau suivant synthétise le nombre et les coûts de ces mesures.

Nombre total de bénéficiaires de mesures d'AEMO assurées par des opérateurs tiers	2014	2015	2016	2017	2018
Dont bénéficiaires suivis par l'ASFA	640	649	610	547	632
Montant total des participations versées par le département à l'AFSA	1 735 762	1 753 906	1 718 048	1 650 023	1 650 977
Dont bénéficiaires suivis par l'OPEA - CIAE	346	343	347	366	352
Montant total des participations versées par le département à l'OPEA - CIAE	946 266	945 627	1 028 182	955 132	955 132
Dont bénéficiaires suivis par le SEAPB	461	464	452	513	496
Montant total des participations versées par le département au SEAPB	1 234 186	1 224 178	1 331 436	1 212 641	1 264 443
Nombre total de mesures	**1 447**	**1 456**	**1 409**	**1 426**	**1 480**
Montant total des participations du département	**3 916 214**	**3 923 711**	**4 077 666**	**3 817 796**	**3 870 552**

Les associations transmettent mensuellement un rapport d'activité. Un protocole de fonctionnement entre elles et les services départementaux a été élaboré en 2017 ; par ailleurs, un référentiel d'accompagnement a été co-construit en 2015. Un bilan annuel en est effectué et, lorsque les inspecteurs ASE observent des manquements au respect de ce règlement, des rencontres institutionnelles ont lieu pour rappeler les engagements/obligations des parties.

Interrogé sur le nombre de manquements répertoriés depuis 2014 et sur leurs sujets, le département a indiqué que *« le nombre des manquements n'est pas quantifié. Cependant dans la majorité des cas il s'agit d'un manque de coordination entre les services d'AEMO et nos services en amont d'une mesure de placement ».*

1.3.5.2 L'aide à domicile décidée par le département

Le président du conseil départemental peut décider la mise en œuvre d'aides à domicile dans les conditions fixées par l'article L. 222-2 du CASF : *« L'aide à domicile est attribuée sur sa demande, ou avec son accord, à la mère, au père ou, à défaut, à la personne qui assume la charge effective de l'enfant, lorsque la santé de celui-ci, sa sécurité, son entretien ou son éducation l'exigent et, pour les prestations financières, lorsque le demandeur ne dispose pas de ressources suffisantes. / (…) ».*

Aux termes de l'article L. 222-3 du même code : *« L'aide à domicile comporte, ensemble ou séparément : - l'action d'un technicien ou d'une technicienne de l'intervention sociale et familiale ou d'une aide-ménagère ; - un accompagnement en économie sociale et familiale ; - l'intervention d'un service d'action éducative ; - le versement d'aides financières, effectué sous forme soit de secours exceptionnels, soit d'allocations mensuelles, à titre définitif ou sous condition de remboursement, éventuellement délivrés en espèces ».*

Le département des Pyrénées-Atlantiques réalise l'aide éducative à domicile (AED) en régie directe avec ses propres intervenants, ce choix ayant été expliqué par le fait que l'AED est le prolongement direct d'actions de prévention qui peuvent être menées par les équipes départementales.

En revanche, il recourt à des opérateurs externes pour l'intervention des techniciens d'intervention sociale et familiale (TISF) et des auxiliaires de vie sociale (AVS) ; l'explication invoquée de ce choix d'externalisation donne une raison *« historique »* et le fait qu'il permet une meilleure couverture territoriale en termes d'horaires d'intervention.

Le département a complété en cours d'instruction le tableau suivant qui concerne l'AED qu'il gère directement. S'agissant des TISF, le département a expliqué la persistance d'actions menées en interne de la manière suivante : *« des TISF faisaient partie des effectifs du conseil départemental. Le Département a décidé de fermer progressivement ces postes (départ à la retraite) et de transférer ces missions vers le milieu associatif ».*

	2014	2015	2016	2017	2018
Nombre total de bénéficiaires de mesures d'aides à domicile assurées directement par le département (AED)	**696**	**708**	**680**	**652**	**628**
Dont nombre de bénéficiaires qui ont bénéficié de prestations de techniciens de l'intervention sociale et familiale (TISF)	51	70	82	80	97
Dont nombre de bénéficiaires qui ont bénéficié d'un accompagnement en économie sociale et familiale	ND	2	7	8	12
Dont nombre de bénéficiaires qui ont bénéficié de l'intervention d'un service d'action éducative	696	708	680	652	628
Dont nombre de bénéficiaires qui ont bénéficié de versements d'aides financières (allocations)	245	243	243	212	208
Montant total des aides financières-allocations versées	79 476 €	90 117 €	82 238 €	64 731 €	66 542 €

Pour l'AED, il existe un référentiel en vigueur depuis 2009 ; l'ancien président du conseil départemental a indiqué que ce référentiel avait été actualisé à sa demande. Depuis 2017, ces aides éducatives sont proposées et mises en œuvre au niveau de chaque SDSEI par des éducateurs spécialisés. En 2019, 75 référents ASE (soit un équivalent de 34 ETP) sont mobilisés sur le département. Chaque travailleur social suit 25 mesures d'AED.

Les interventions des TISF et des AVS sont assurées par quatre opérateurs externes :

- les associations AID Béarn et Soule et AID Pays basque ;
- ponctuellement, il est fait appel aux associations ADMR 40 du département des Landes et à une association du département des Hautes-Pyrénées pour les familles dont la résidence est située à la limite de ces deux départements.

Pour les deux AID ayant leur siège dans le département, les autorisations produites sont synthétisées dans le tableau ci-après qui met en évidence une difficulté (en grisé surligné) pour l'AID Béarn et Soule.

Dénomination	Nature des missions	Autorisation produite		
		Date	Signataires	Durée (années)
Association Aide et intervention à domicile (AID) Béarn et soule (Pau)	Service d'aide au domicile	29-déc.-2006	Président Département 64	Aucune durée précisée
Association Aide et intervention à domicile (AID) Bayonne et pays basque (Bayonne)	Service d'aide au domicile	10-mars-2015	Président Département 64	15 ans

Pour la mise en œuvre des TISF et/ou des AVS, il existe un référentiel départemental depuis novembre 2016. Selon le département, sur ce point, les principales difficultés sont la maîtrise du tarif horaire et le recrutement des TISF par les opérateurs.

Les aides financières de l'aide sociale à l'enfance (AFASE) pouvant être apportées aux enfants et familles sont prévues par le dernier alinéa de l'article L. 222-3 du CASF.

Selon le département des Pyrénées-Atlantiques, 1 575 ménages en bénéficiaient en 2015 sur le département, contre 1537 en 2014. En 2017, un financement de 0,50 M€ a permis de financer 2 644 aides. La durée moyenne de l'AFASE est d'environ un an.

Le département a précisé que les principales difficultés en ce domaine se situent au niveau du nombre de demandes croissantes, et de l'apparition de nouveaux besoins à la suite des baisses des fonds des autres partenaires et/ou de situations atypiques en augmentation.

Les modalités d'attribution de ces aides financières sont précisées par un règlement intérieur qui a été approuvé par la commission permanente le 11 février 2011. Toutefois, ce règlement, qui mentionne encore les anciennes maisons de la solidarité départementale n'a pas été modifié depuis 2011. Par ailleurs, il ne comporte pas de barème ni d'indications sur les montants, par exemple en fonction des revenus. Il serait donc nécessaire qu'il soit revu et inclus dans le règlement départemental d'aide sociale.

Le département des Pyrénées-Atlantiques n'a pas institué d'évaluation globale de ces aides à domicile. Leur pertinence et leur efficacité sont suivies et évaluées au cas par cas par les travailleurs sociaux qui accompagnent les familles.

1.3.6 Les relations avec d'autres départements pour le suivi des mineurs en danger

1.3.6.1 Les accueils hors département et les enfants issus d'autres départements

En 2018, 84 enfants domiciliés dans le département des Pyrénées-Atlantiques ont été placés hors département. En 2014, ils étaient 90. En 2018, l'ASE du département s'occupait de 6 enfants originaires d'autres départements. En 2014, ils étaient 4.

Les modalités financières concernant ces prises en charge sont fixées par des contrats de prise en charge dans lesquels figure le prix de journée de l'établissement accueillant.

1.3.6.2 Les transmissions d'informations dans le cas de changement de département

L'article L. 221-3 du CASF dispose que lorsqu'une famille bénéficiaire d'une prestation d'aide sociale à l'enfance, hors aide financière, ou d'une mesure judiciaire de protection de l'enfance change de département à l'occasion d'un changement de domicile, le président du conseil départemental du département d'origine en informe le président du conseil départemental du département d'accueil et lui transmet, pour l'accomplissement de ses missions, les informations relatives au mineur et à la famille concernés. Il en va de même lorsque la famille est concernée par une information préoccupante en cours de traitement ou d'évaluation.

L'article L. 226-3-2 du même code dispose que dans le cas où la procédure de transmission d'informations est rendue impossible par l'absence d'information sur la nouvelle adresse de la famille et si l'interruption de l'évaluation ou du traitement de l'information préoccupante, de la prestation d'aide sociale à l'enfance ou de la mesure judiciaire de protection de l'enfance met en danger le mineur concerné, le président du conseil départemental du département d'origine doit aviser sans délai l'autorité judiciaire de la situation.

Ces dispositions sont précisées par les articles R. 221-5 à -10 du même code.

Le département des Pyrénées-Atlantiques n'a pu produire aucun élément concernant la fréquence de transmission de l'information à un autre département en cas de déménagement d'un enfant faisant l'objet d'une information préoccupante ou d'une famille bénéficiaire d'une prestation d'aide sociale à l'enfance ou d'une mesure judiciaire de protection de l'enfance. Il a simplement indiqué que chaque inspecteur de l'ASE ou cadre de la CRIP connait ces dispositions et les met en œuvre.

Il ressort des entretiens menés et des réponses apportées à la chambre régionale des comptes que la question de la transmission des informations à d'autres départements ou en provenance d'autre départements constitue une zone à risques.

Le département des Pyrénées-Atlantiques a en effet indiqué avoir constaté un manque de fluidité et de réactivité dans les échanges avec les autres départements, avec des délais de transmission variables.

Il lui est aussi arrivé, sans toutefois qu'il puisse quantifier ces affirmations, qu'il ne parvienne pas à localiser les familles à la suite d'un déménagement hors département. Dans ce cas, un signalement de la situation a été émis vers les départements vers lesquels la famille est susceptible de s'être orientée.

Selon le département des Pyrénées-Atlantiques, la remise en place de signalements nationaux permettrait de limiter le nombre de cas pour lesquels le département d'origine est dans l'incapacité de localiser les familles et donc de transmettre au département de destination les informations nécessaires. Le service départemental a indiqué à cet égard avoir fait remonter au niveau national à plusieurs reprises les risques générés par la fin des signalements nationaux qui étaient certes, selon lui, *« attentatoires aux libertés et non encadrés »* mais qui permettaient de retrouver des enfants en grand danger. Le département a illustré ces alertes de plusieurs situations d'enfants retrouvés grâce à ces signalements nationaux.

Le département des Pyrénées-Atlantiques souhaiterait donc que le groupement d'intérêt public (GIP) « Enfance en Danger »[29], qui gère notamment le service national d'accueil téléphonique de l'enfance en danger, prenne le relais sur cette thématique des enfants disparus sans laisser d'adresse et en danger.

En effet, selon lui, le signalement au parquet judiciaire des familles avec enfants parties sans laisser d'adresse est inopérant car il y a peu de chance que ces enfants soient détectés par la justice. En revanche, ils se présentent souvent en PMI ou auprès de divers services sociaux, pour des demandes de relogement, d'aide d'urgence. La base des élèves pourrait aussi servir si les enfants sont scolarisés. Toutefois, la procureure de la République de Pau a indiqué que le parquet judiciaire mène de systématiquement des enquêtes aux fins de localisation lorsqu'une situation de ce type est portée à sa connaissance par le département. Elle a précisé également que ce dernier était systématiquement informé des suites de ces enquêtes et s'est dès lors interrogée sur *« la lisibilité et le suivi de ses signalements par le conseil départemental »*.

Cette question des signalements nationaux serait donc, selon le département, à revoir car il estime la situation actuelle dommageable pour la protection des enfants notamment pour les plus petits non scolarisés.

[29] Voir https://www.giped.gouv.fr/

La chambre régionale des comptes observe, quant à elle, qu'il serait utile que le département s'organise pour conserver une trace de ses signalements ainsi que des difficultés qu'il a pu rencontrer.

1.4 Le coût de la protection de l'enfance et son évolution

1.4.1 Les dépenses d'aide sociale à l'enfance et leur évolution

Le tableau ci-après a été réalisé à partir des comptes administratifs (présentation par fonctions et sous fonctions) et des éléments produits par le département des Pyrénées-Atlantiques, qui a aussi apporté les précisions suivantes :

- la ligne dépenses totales d'aide sociale (ligne B du bas du tableau) correspond au total des dépenses réelles de fonctionnement de la DGASH ;
- le compte c/625 *« déplacements et frais de mission »* concerne le placement familial et le déplacement des assistantes familiales ;
- le compte c/62878 *« remboursements de frais à des tiers »* concerne essentiellement les remboursements à des départements extérieurs. Mais le montant négatif 2018 *« est erroné et doit être remplacé par la somme de 0,27 M€ »* ;
- le compte c/6514 *« cotisations, adhésions et autres prestations »* concerne essentiellement la facturation des TISF et AVS (1,4 M€) et les frais de transport d'enfants (0,15 M€) ;
- le compte c/652411 *« frais de séjour en foyers de l'enfance et centres maternels »* présente des montants supérieurs aux seuls versements au CDEF, car on y trouve aussi les versements à cinq centres d'hébergement et de réinsertion sociale - CHRS- (0,46 M€ en 2018)[30] ;
- le compte c/652418 *« frais de séjour autres »* concerne divers lieux de rencontre parents-enfants et les établissements expérimentaux pour l'accueil des MNA ;
- le compte c/6526 *« prévention spécialisée »* enregistre le financement des associations de prévention spécialisée et de la délégation à l'agglomération paloise ;
- le compte c/6558 *« autres contributions obligatoires »* enregistre les coûts afférents au financement du n° *« allo enfance maltraitée »* ;

[30] En 2018, le Département, par conventionnement, a subventionné cinq CHRS : CHRS Castilla (association OGFA-Pau), CHRS Les Mouettes (association ATHERBEA –Bayonne), CHRS Du côté des femmes (association Du côté des femmes – Pau), CHRS L'escale (association AJIR –Pau), CHRS Massabielle (association Congrégation du bon pasteur- Pau)

C/par nature	Intitulé	2014	2015	2016	2017	2018	Evol (en %)
c/60	Achats et variations de stocks	0	48	26	178	363	
c/61	Services extérieurs	12 041	32 020	30 293	36 131	33 887	
c/62	Autres services extérieurs	1 418 462	1 478 407	1 365 127	1 430 804	794 959	-44%
c/622268	Autres honoraires	648	1 242	0	0	1 224	
c/6227	Frais d'actes et de contentieux	3 776	2 802	4 577	3 365	1 926	
c/624	Transports	0	0	0	0	0	
c/625	Déplac.et Frais de mission	914 038	898 378	894 840	885 803	832 874	-9%
c/62878	Rembours. de frais à des tiers	500 000	575 985	465 710	541 636	-57 820	
	Autres services extérieurs c/62	0	0	0	0	16 755	
c/63	Impôts et taxes (**)	215 311	227 125	484 748	210 306	206 196	-4%
c/64	Charges de personnel	18 513 213	18 244 931	18 307 006	18 332 652	17 778 624	-4%
Masse Salariale des services de l'ASE (hors assistantes sociales de polyvalence exerçant des missions ASE) (*)		4 792 753	4 679 717	4 803 376	5 130 177	5 267 418	10%
c/6412	Assistants familiaux (**)	9 849 766	9 687 786	9 551 060	9 384 050	8 976 515	-9%
c/645 et 647	Charges de sécurité sociale et autres charges sociales (**)	3 870 695	3 877 428	3 952 570	3 818 425	3 534 690	-9%
c/65	Autres charges de gestion courante	59 128 787	63 866 583	65 371 270	68 178 812	72 197 213	22%
c/65111	Aides à la personne - allocations famille et enfance	1 658 735	1 642 523	1 585 583	1 544 803	1 563 042	-6%
c/6512	Secours d'urgence	5 763	4 989	5 195	4 763	2 640	
c/6514	Cotisations, adhésions et autres prestations	1 546 174	1 781 171	1 519 672	1 614 251	1 728 249	12%
c/6518	Autres primes	25 728	25 170	24 605	23 564	21 635	
c/6521	Frais de scolarité et périscolaires	580 972	160 119	168 432	223 913	302 790	-48%
c/6522	Accueil familial	2 696 386	2 689 511	2 634 984	11 413 702	11 245 935	317%
c/6523	Frais d'hospitalisation	19 739	15 589	11 575	25 730	11 241	
c/652411	Foyers de l'enfance et centres maternels	3 941 565	4 256 273	4 810 943	4 555 254	4 991 957	27%
c/652412	Maisons d'enfants à caractère social	38 001 237	42 213 872	43 430 247	36 379 916	36 523 461	-4%
c/652413	Lieux de vie et d'accueil	1 350 813	1 434 216	1 917 748	1 541 102	1 448 417	7%
c/652414	Foyers de jeunes travailleurs	9 107	6 874	6 860	3 878	2 671	
c/652415	Frais de séjour en Etablissements scolaires	48 957	35 543	56 584	37 921	41 897	
c/652416	Services d'AEMO et d'AED	3 988 344	4 041 506	4 024 506	3 903 024	3 888 368	-3%
c/652418	Frais de séjour Autres	589 725	840 982	1 116 131	2 923 728	4 783 979	711%
c/6525	Frais d'inhumation	150	709	144	234	1 860	
c/6526	Prévention spécialisée	2 284 115	2 252 276	1 769 543	1 339 455	1 118 319	-51%
c/6558	Autres contributions obligatoires	0	25 572	33 687	23 796	21 685	
c/6568	Autres participations	1 879 681	1 881 615	1 847 126	450 642	4 500	
c/65734	Subventions aux communes et structures intercommunales	0	0	8 000	117 356	1 179 542	
c/65737	Subventions fonct autres EPL	20 773	18 198		10 000	30 000	
c/6574	Subv. aux organ. de droit privé	436 199	522 429	364 645	2 023 138	3 265 559	649%
	Autres c/65	44 625	17 449	35 061	18 643	19 465	-56%
c/66	Charges financières	0	0	0	0	0	#DIV/0!
c/67	Charges exceptionnelles	1 625	18 912	1 190	359	3 801	134%
A - TOTAL DES DEPENSES SOUS-FONCTION ENFANCE-FAMILLE		79 289 439	83 868 027	85 559 659	88 189 242	91 015 043	15%
B-Dépenses totales d'aide sociale		330 372 190	319 451 078	330 167 230	337 955 902	351 431 931	6%
Ratio A/B (en %) : Poids des dépenses ASE / dépenses totales d'aide sociale		24,0%	26,3%	25,9%	26,1%	25,9%	

(*) Données rajoutées au tableau, extraites du tableau produit par le département en réponse à la question I22

(**) Données non ventilées dans la présentation en sous fonction des comptes administratifs mais renseignées en cours d'instruction par le département

- les comptes c/6568 *« autres participations »* et c/65734 *« subventions aux communes et structures intercommunales »* enregistrent le financement des modes d'accueil et les relais d'assistantes maternelles (RAM) ;
- le compte c/65737 *« subventions de fonctionnement à d'autres autres EPL »* concerne le financement des maisons des adolescents des centres hospitaliers de Bayonne et de Pau ;
- le compte c/6574 « *subventions aux organismes de droit privé* » enregistre les financements des crèches et RAM associatifs, des centres sociaux, des MJC et diverses autres.

Les fortes augmentations constatées pour divers comptes ont été expliquées ainsi :

- le compte c/6522 *« accueil familial »* enregistre à partir de 2017 les versements à deux associations départementales de placement familial. Ces dépenses étaient précédemment comptabilisées au c/652412 (frais de séjour en MECS).

Cette explication permet donc également d'expliquer la diminution des frais pour les MECS, qui n'est en réalité qu'apparente. Si l'on totalise les deux données, on observe en effet une croissance forte, de 17 %, entre 2014 et 2017, comme le montre le tableau ci-après.

C/par nature	Intitulé	2014	2015	2016	2017	2018	Evol (en %)
c/6522	Accueil familial	2 696 386	2 689 511	2 634 984	11 413 702	11 245 935	317%
c/652412	Frais de séjour en Maisons d'enfants à caractère social	38 001 237	42 213 872	43 430 247	36 379 916	36 523 461	-4%
Total des deux comptes		**40 697 623**	**44 903 383**	**46 065 231**	**47 793 618**	**47 769 396**	**17%**

- le compte c/652411 *« frais de séjour en foyers de l'enfance et centres maternels »* a connu une augmentation en 2015 du fait de l'ouverture à la fin de cette année du nouveau foyer maternel (qui a été budgété en année pleine en 2016). La diminution en 2017 s'explique par le non versement de la totalité de la dernière dotation pour s'ajuster au plus près des dépenses effectives et éviter la constitution d'un trop fort excédent sur ce budget annexe.

- l'accroissement de 0,58 M€ à 4,78 M€ observé sur le compte c/652418 *« frais de séjour autres »* s'explique par la mise en place de nouveaux dispositifs, principalement à destination des MNA.

- le c/6568 a été éclaté entre le c/6574 (pour 0,92 M€ en 2018) et le c/65734 (pour 98 M€ en 2018) afin de différencier les gestionnaires de crèches selon qu'ils soient associatifs ou publics. Il est malgré tout observé une forte augmentation de l'ensemble de ces comptes en 2018 comme le montre le tableau ci-après.

C/par nature	Intitulé	2014	2015	2016	2017	2018	*Evol (en %)*
c/6568	*Autres participations*	1 879 681	1 881 615	1 847 126	450 642	4 500	
c/65734	*Subventions aux communes et structures intercommunales*	0	0	8 000	117 356	1 179 542	
c/6574	*Subventions aux organismes de droit privé*	436 199	522 429	364 645	2 023 138	3 265 559	
Total		**2 315 880**	**2 404 044**	**2 219 771**	**2 591 136**	**4 449 601**	**92 %**

L'ancien président du conseil départemental a indiqué que l'augmentation des coûts de 2011 à 2015 s'explique notamment par la priorité donnée alors par le département à l'ASE.

Les évolutions à la baisse constatées notamment en 2018 sur divers comptes ont été expliquées ainsi :

- la baisse du c/62878 *« remboursements de frais à des tiers »* s'explique par le fait que ce compte enregistre le remboursement de frais aux départements extérieurs (MECS) ; sa diminution s'explique par la diminution des placements hors département 64 ;
- la baisse de 51 % des dépenses du c/6526 *« prévention spécialisée »* s'explique, d'une part, par le transfert de cette mission sur Pau d'une association à l'agglomération de Pau, et, d'autre part, par le transfert de cette mission sur Bayonne à une autre association, avec pour objectif dans les deux cas de réduire les coûts.

Par ailleurs, les transports des mineurs accueillis en familles d'accueil sont organisés par ces dernières. Pour les mineurs accueillis en MECS, ils sont organisés par ces derniers. Des prises en charge par taxis peuvent être financées par le Département pour des situations particulières. Un marché est passé pour le transport d'enfants handicapés au niveau de la direction de l'autonomie qui peut également bénéficier aux enfants de l'ASE. Le coût des transports est estimé à environ 0,02M€ par an.

Si les parents sont favorables à ce que leurs enfants bénéficient de la CMU et CMU-C « ASE », les frais de santé sont couverts dans ce cadre. Les frais non pris en charge par la CMU-C sont couverts par le Département (règlement départemental des indemnités et allocations versées aux mineurs et jeunes majeurs). En 2018, le coût résiduel se chiffre à 0,016 M€.

Il ressort globalement du tableau précédent que les dépenses de fonctionnement liées à la famille et à l'enfance ont augmenté de 15 % entre 2014 et 2018, soit plus rapidement que l'ensemble des dépenses d'aide sociale (+ 6 %).

Comme le montre le tableau ci-après, les dépenses de fonctionnement liées à la famille et à l'enfance ont aussi évolué bien plus vite que les dépenses de fonctionnement totales du département (qui ont en réalité baissé de 3,6 % de 2014 à 2018).

Données en M€	2014	2015	2016	2017	2018	*Evolution*
A- Charges de fonctionnement Budget principal du département (*)	661,240	647,992	649,254	644,921	637,251	*-3,6%*
B- Dépenses de fonctionnement Famille enfance (sous fonction 5.1.) + dépenses de personnel ASE	79,289	83,868	85,560	88,189	91,015	*14,8%*
Ratio B/A	***12,0%***	***12,9%***	***13,2%***	***13,7%***	***14,3%***	

(*) Données issues des comptes de gestion, disponibles sur le site internet public https://www.collectivites-locales.gouv.fr/

1.4.2 Les recettes pouvant être perçues par le département

Le tableau ci-après a été réalisé à partir des comptes administratifs (présentation par fonctions et sous fonctions) et des éléments produits par le département.

Le département des Pyrénées-Atlantiques a apporté les précisions suivantes :

- le compte c/74718 *« participations de l'Etat »* retrace les participations de l'Etat au dispositif MNA ; elles se sont nettement accrues depuis 2015, en corrélation avec la prise en charge croissante desdits mineurs non accompagnés (voir ci-après) ;

- le compte c/7511 *« recouvrements de dépenses sur départements et autres collectivités publiques »* retrace les remboursements par d'autres départements des placements effectués dans le département des Pyrénées-Atlantiques ; sa diminution a été expliquée par le recentrage des établissements du département sur l'accueil d'enfants originaires des Pyrénées-Atlantiques, ce qui fait qu'il y a moins de prises en charge d'enfants venant de départements extérieurs. Le département a aussi indiqué que, pour 2018, *« le montant de – 29 601 € est erroné et doit être remplacé par 194 749 € »* ;
- une participation financière est systématiquement demandée aux familles par le service ASE quel que soit le type de mesure de prise en charge[31]. Dans le cadre des mesures judiciaires, le juge des enfants fixe la participation familiale ou indique dans sa décision les frais que devra assumer le/les parent/s ou ordonne le versement des participations financières à l'ASE. Les produits ainsi perçus figurent au c/7513 et sont restés relativement modestes ;
- le compte c/752 *« revenus des immeubles »* enregistre les loyers des immeubles payés par le CDEF.

C/ par nature	Intitulé	2014	2015	2016	2017	2018	Evol (en %)
c/74	**Participations perçues**	**75 000**	**52 000**	**104 250**	**250 000**	**1 452 769**	
dont c/74718	Participations de l'Etat	75 000	52 000	104 250	250 000	1 451 500	
c/75	**Recouvrements sur des tiers**	**401 193**	**1 085 534**	**1 030 384**	**1 070 724**	**481 927**	**20%**
c/7511	Recouvrements de dépenses sur départements et autres collectivités publiques	147 699	839 232	598 000	597 999	-29 601	
c/7513	Recouvrements de dépenses sur bénéficiaires, tiers-payants et successions	20 204	21 091	16 771	25 042	26 337	
c/7518	Recouvrements de dépenses d'aides sociales sur autres redevables	104 946	96 871	99 389	131 417	166 312	
c/752	Revenus des immeubles	128 345	128 340	316 224	316 265	318 879	**148%**
Autres recettes réelles		**40 099**	**19 899**	**19 217**	**3 245**	**65 453**	***63%***
c/6419	Récupération trop versé sur rémunération (**)	253	273	597	3 110	786	
c/7718	Frais de procédure	1 000	0	0	0	0	
c/773	Mandats annulés sur ex. ant.	38 847	19 625	18 620	135	64 668	
C- RECETTES REELLES DE FONCTIONNEMENT DE FONCTIONNEMENT DE LA SOUS-FONCTION ENFANCE-FAMILLE		**516 293**	**1 157 433**	**1 153 851**	**1 323 968**	**2 000 150**	***287%***

(**) Données non ventilées dans la présentation en sous fonction des comptes administratifs mais renseignées en cours d'instruction par le département

[31] L'article L. 228-1 du CASF dispose que le père, la mère et les ascendants d'un enfant pris en charge par le service de l'aide sociale à l'enfance restent tenus envers lui des obligations prévues aux articles 203 à 211 du code civil. L'article L. 228-2 du même code précise notamment qu'une contribution peut être demandée à toute personne prise en charge par le service de l'aide sociale à l'enfance ou, si elle est mineure, à ses débiteurs d'aliments. Cette contribution est fixée par le président du conseil départemental dans les conditions prévues par le règlement départemental d'aide sociale dans la limite d'un plafond fixé par voie réglementaire. Ces dispositions sont précisées par les articles R. 228-1 et -2 du même code

Le tableau suivant retrace l'évolution du coût net de fonctionnement en matière d'enfance et de famille (intégrant la PMI et le soutien aux accueils de jeunes enfants), qui a augmenté de 13 % au cours de la période 2014-2018.

	2014	2015	2016	2017	2018	Evol (en %)
COUT NET DE FONCTIONNEMENT DE L'ASE (= ligne A du tableau des dépenses figurant au point 1.4.1.1. – ligne C du tableau ci-dessus)	**78 773 146**	**82 710 594**	**84 405 808**	**86 865 274**	**89 014 893**	***13%***

1.5 L'intervention du département dans les parcours en protection de l'enfance

1.5.1 L'entrée dans le dispositif

1.5.1.1 L'entrée en protection de l'enfance par la CRIP

Aux termes de l'article 375 du code civil, un mineur non émancipé est en situation de risque si sa santé, sa sécurité ou sa moralité sont en danger, ou si les conditions de son éducation ou de son développement physique, affectif, intellectuel et social sont gravement compromises.

Les articles L. 226-1 à -6 du CASF instituent un processus de signalement et d'évaluation des risques, dont la responsabilité de mise en œuvre incombe à titre principal au département à travers la mise en place d'un dispositif permettant le recueil d'informations préoccupantes et leur analyse.

L'article L. 226-3 du même code impose, à cette fin, l'établissement de protocoles entre le président du conseil départemental, le représentant de l'Etat dans le département, les partenaires institutionnels concernés et l'autorité judiciaire en vue de centraliser le recueil des informations préoccupantes au sein d'une cellule de recueil, de traitement et d'évaluation de ces informations (CRIP).

Le même article précise que l'évaluation de la situation d'un mineur à partir d'une information préoccupante doit être réalisée par une équipe pluridisciplinaire de professionnels identifiés et formés à cet effet. A cette occasion, la situation des autres mineurs présents au domicile doit également être évaluée.

Les modalités d'évaluation de la situation d'un mineur présumé en danger ont été définies par le décret n° 2016-1476 du 28 octobre 2016, dont les dispositions sont reprises aux articles D. 226-2-3 à -7 du CASF :

- l'équipe pluridisciplinaire chargée d'évaluer la situation intervient dès lors qu'une première analyse de l'information reçue à la CRIP fait apparaître qu'il s'agit d'une information préoccupante. L'évaluation doit être réalisée 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 ;
- l'équipe pluridisciplinaire est composée d'au moins deux professionnels exerçant dans les domaines de l'action socio-éducative, de l'action sociale, de la santé ou de la psychologie.

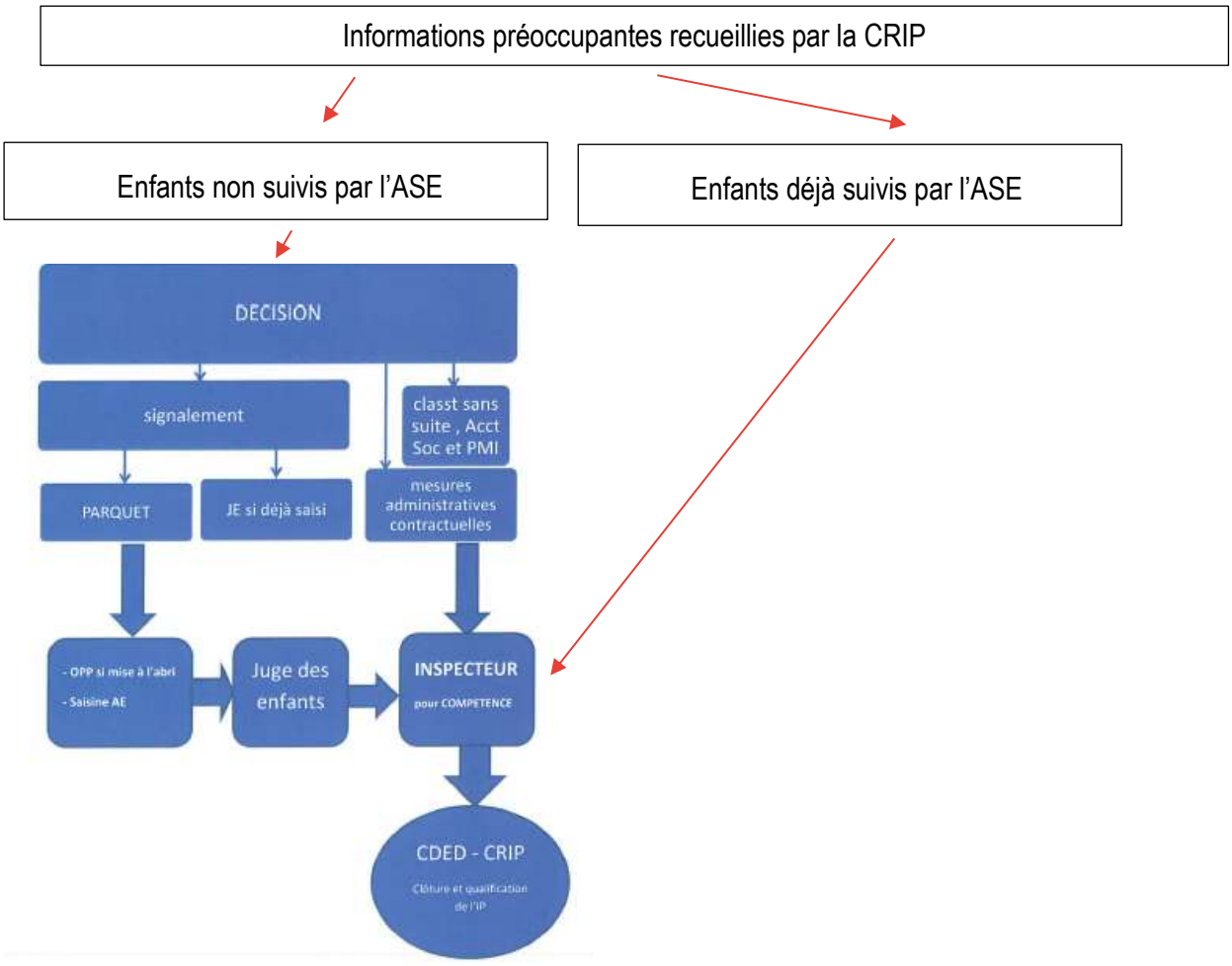
Lorsque l'évaluation fait apparaître une problématique spécifique l'équipe pluridisciplinaire recourt à des experts ou services spécialisés ;

- les professionnels chargés de l'évaluation sont, sauf exception, différents de ceux chargés du suivi de la famille ;
- un rapport est élaboré à l'issue de l'évaluation afin de disposer d'une vision d'ensemble de la situation. Sa conclusion confirme ou infirme l'existence d'un danger et formule les propositions de suites à donner ;
- ce rapport est transmis au président du conseil départemental pour les suites à donner.

Dans le cas du département des Pyrénées-Atlantiques, un protocole (toujours en vigueur) a été établi en 2009 en application de l'article L. 226-3 du CASF entre le président du conseil départemental, le représentant de l'Etat dans le département, les partenaires institutionnels concernés et l'autorité judiciaire en vue de centraliser le recueil des informations préoccupantes au sein de la CRIP (dénommée CDED). Il n'y a pas eu d'actualisation depuis.

La CRIP du département des Pyrénées-Atlantiques est composée de 1,8 ETP catégorie A, 1 ETP catégorie B et 1, 5 ETP catégorie C depuis 2011. Ses moyens humains n'ont pas été modifiés depuis alors que cette cellule doit gérer également la problématique de l'accueil des MNA depuis la mise à l'abri jusqu'à l'audience.

La procédure mise en œuvre a été établie en 2012 et est décrite ci-dessous.



Les informations susceptibles d'être jugées préoccupantes sont transmises à la CRIP par différents canaux. Selon des données départementales datant de 2015, 22,2 % des signalements émanaient des maisons de solidarité départementale (avant la création des SDSEI), 17,5 % des établissements scolaires des premier et second degré, 9,3 % de l'autorité judiciaire, 9,3 % de partenaires externes et d'autres administrations, 8,2 % de membres de la famille, 7,5 % de signalements anonymes, 7,3 % d'informations préoccupantes nationales, 7 % des établissements hospitaliers ou intervenants médicaux et paramédicaux, 6,1 % de lieux de placements ou d'établissements et services spécialisés, le reste des signalements (5,6 %) provenant d'autres sources (dont 1,4 % en provenance de la gendarmerie ou de la police et seulement 0,6 % des enfants eux-mêmes).

Le cadre de la CRIP décide de la qualification en information préoccupante. Si la situation est déjà connue, il y a transmission à l'inspecteur ASE avec consultation du dossier existant, des informations préoccupantes antérieures et du médecin PMI. Si le jeune n'a pas eu de prise en charge par l'ASE dans les six mois précédents, une double lecture est faite par les cadres de la CRIP, pour vérifier si un signalement est nécessaire d'emblée au vu de la gravité du danger et si celui-ci doit faire l'objet d'une qualification pénale.

Il n'existe pas de procédure de primo-analyse ni de critères définis. Il n'existe pas non plus d'indicateurs caractérisés pour orienter ou asseoir la décision de qualification. Les décisions sont prises sur des critères subjectifs au vu de l'expérience des membres de la CRIP. Il n'existe pas d'équipes spécialisées dédiées à l'évaluation des informations préoccupantes. Chaque information préoccupante est évaluée par des professionnels de métiers différents (assistantes sociales de PMI, éducateurs spécialisés de PMI, etc.).

Le département a précisé que les délais entre le signalement d'une information préoccupante et l'engagement d'une procédure d'évaluation de la situation du mineur concerné ne sont pas mesurés. Mais, selon lui, il est de plus en plus difficile de tenir le délai maximum de 3 mois prévu par le II de l'article D. 226-2-4 du CASF depuis la réorganisation des SDSEI, du fait du turnover important des travailleurs sociaux et de la modification importante des binômes d'évaluateurs en cours d'évaluation ; selon lui, *« la territorialisation a dégradé la situation et ne permet pas à ce jour de respecter les conditions réglementaires »*.

La procureure de la République de Pau a confirmé cette situation qui a, selon elle, pour corollaire, la réaction du département tendant à demander une ouverture de procédures judiciaires même en l'absence du critère légal de danger, dans l'espoir d'allonger ainsi les délais impartis à l'évaluation. Cela aurait pour effet de mettre en péril la capacité de traitement des cabinets des juges pour enfants.

Par ailleurs, l'extension de l'analyse des situations à l'ensemble des enfants vivant au domicile, conformément à la loi de 2016, nécessite des délais plus longs pour voir les enfants et réaliser les évaluations. De même, les configurations familiales complexes nécessitent des évaluations au domicile des deux parents.

Selon le département, les rapports d'évaluation prévus par l'article D. 226-2-7 du CASF sont presque systématiquement établis ; *« néanmoins les conditions d'obtention de la conclusion unique et commune restent difficiles sur le terrain opérationnel »*.

Les décisions sur les suites à donner sont prises par le cadre de la CRIP ou par les inspecteurs ASE (dans le cas des situations bénéficiant déjà d'une mesure ASE). Elles peuvent parfois s'écarter des propositions faites à l'issue de l'évaluation pour des raisons multiples : danger insuffisamment étayé, proposition d'action administrative à privilégier, modalités et solutions non conformes à la situation ou demandes d'investigations complémentaires auprès des travailleurs sociaux.

Pour assurer l'information des personnes qui étaient à l'origine des signalements, le département a mis en place une fiche navette avec l'éducation nationale. Un retour d'information est fait auprès des autres institutions. Pour ce qui est des autres professionnels, un retour est fait sur demande expresse, mais avec une information succincte sur la suite donnée. En revanche, un retour est fait systématiquement pour les informations préoccupantes en provenance du n° d'alerte 119 (permanence téléphonique nationale pour l'enfance en danger).

Le département des Pyrénées-Atlantiques a estimé que sa communication autour des missions de la CRIP et de la procédure relative aux informations préoccupantes à destination du public serait à améliorer. Il a indiqué également n'avoir pas mis en place de contrôle sur la qualité de la mise en œuvre de la procédure. Cependant des concertations régulières ont lieu entre la CRIP et les SDSEI afin d'améliorer les circuits de transmission d'informations préoccupantes.

D'une manière générale, le département a estimé que sa procédure de recueil des informations préoccupantes *« est perfectible. Il est notamment prévu en lien avec la formation CREAI de réécrire la procédure en concertation avec les cadres de l'ASE et des SDSEI afin de tenir compte de la réorganisation. Il y a toujours des situations préoccupantes qui n'étaient pas connues et pour lesquelles un placement en urgence est mis en œuvre à la suite d'une ordonnance de placement provisoire, et donc connue de façon tardive »*. Mais le département n'est pas en mesure de quantifier ces situations. Par ailleurs, selon lui, *« au vu de la montée en charge de la problématique MNA et de sa complexification, les autres tâches plus généralistes de protection de l'enfance et notamment celles liées à l'article L. 226-2 CASF relatif au conseil technique et au soutien aux territoires ou partenaires ou professionnels isolés confrontés à une information préoccupante ne sont plus exercées à la hauteur des besoins. La CRIP est restée une instance administrative qui devra être revue dans les prochains mois et qui ne répond pas aux nécessités actuelles de la mission évaluative en protection de l'enfance »*.

Le tableau ci-après reprend, en noir, les données statistiques qui ont été adressées par le département à la DREES du ministère des solidarités et de la santé dans le cadre des enquêtes annuelles sur l'aide sociale. Toutefois, l'analyse de ces données a été compliquée par le fait qu'elles intégraient aussi les situations de personnes se déclarant comme étant des MNA. Les données surlignées de ce tableau sont donc celles qui ont été complétées et/ou recalculées sur la base de précisions supplémentaires fournies par le département.

Interrogé sur l'écart important et croissant entre, d'une part, les nouvelles informations préoccupantes et, d'autre part, celles ayant fait l'objet d'une évaluation (écart entre les lignes "a" et "b"), le département a apporté les explications suivantes : *« sur les 2 132 informations préoccupantes et signalements de MNA de l'année 2018, 819 situations ont fait l'objet d'un traitement avant évaluation (signalements directs transmis au juge des enfants ou au Parquet, accueil au titre de l'article L. 223 du CASF dont principalement des MNA). Par ailleurs 1 191 ont fait l'objet d'une évaluation et les 128 restantes sont les informations préoccupantes en cours d'évaluation non clôturées au 31/12 »*.

Selon cette réponse, et si l'on fait abstraction des MNA, en 2018 il y aurait donc eu 500 situations préoccupantes (soit 628 – 128 IP en cours d'évaluation) transmises directement au Parquet ou au juge des enfants, sans évaluation préalable par la CRIP.

Ce type de transmission est en principe réservé, selon le protocole signé en 2009, aux situations « *exceptionnelles* » suivantes : *« nécessité absolue de protéger immédiatement l'enfant gravement atteint dans son intégrité physique ou psychique ; enfant victime de faits qualifiables pénalement, impossibilité d'évaluer le danger »*. Or, au cas d'espèce, en 2018, ces cinq cents situations ont représenté 27,5 % des IP hors MNA , ce qui est loin d'être exceptionnel.

Données DREES au cours de l'année	2014	2015	2016	2017	2018
Nombre de nouvelles informations préoccupantes (IP) dans l'année	1 629	1 859	1 846	2 106	2 132
Dont MNA	*68*	*45*	*87*	*217*	*313*
a- Nombre de nouvelles IP hors MNA	***1 561***	***1 814***	***1 759***	***1 889***	***1 819***
b- dont IP ayant fait l'objet d'une évaluation	1 421	1 337	1 229	1 364	1 191
Ecart entre les lignes "a" et "b"	***140***	***477***	***530***	***525***	***628***
Nombre d'enfants ayant fait l'objet d'au moins une information préoccupante dans l'année	1 617	1 819	1 801	2 083	2 108
Dont MNA	*68*	*45*	*87*	*217*	*313*
Nombre d'enfants concernés par des IP hors MNA	*1 549*	*1 774*	*1 714*	*1 866*	*1 795*
c- Nombre d'enfants ayant fait l'objet d'au moins une décision suite à une évaluation dans l'année	986	1 112	1 057	1 154	976
Ecart entre les lignes "b" et "c"	***435***	***225***	***172***	***210***	***215***
Décisions	**1 086**	**1 237**	**1 083**	**1 066**	**979**
dont sans suite après évaluation	*189*	*268*	*233*	*271*	*265*
dont accompagnement médico-social (PMI, suivi social)	*80*	*108*	*82*	*105*	*79*
dont mesure administrative ASE	*81*	*104*	*80*	*67*	*108*
dont mesure judiciaire (transmission au Parquet ou au juge des enfants)	*736*	*757*	*688*	*623*	*527*
Informations préoccupantes en attente de décision / décision non-connue (saisie incomplète)	270	142	252	407	
Mesure de protection déjà en cours	277	340	320	345	

Le département a apporté sur ce point les explications suivantes :

- ces cinq cents situations correspondent à des saisines du Parquet par la CRIP sans évaluation préalable par les services départementaux ainsi qu'à des saisines directes du Parquet par d'autres partenaires, principalement l'éducation nationale et les hôpitaux ;
- ces situations recouvrent donc les cas mentionnés au I de l'article L. 226-4 du CASF[32] et au II du même article[33] ;

[32] *« I.- Le président du conseil départemental avise sans délai le procureur de la République aux fins de saisine du juge des enfants lorsqu'un mineur est en danger au sens de l'article 375 du code civil et :*
1° Qu'il a déjà fait l'objet d'une ou plusieurs actions mentionnées aux articles L. 222-3 et L. 222-4-2 et au 1° de l'article L. 222-5, et que celles-ci n'ont pas permis de remédier à la situation ;
2° Que, bien que n'ayant fait l'objet d'aucune des actions mentionnées au 1°, celles-ci ne peuvent être mises en place en raison du refus de la famille d'accepter l'intervention du service de l'aide sociale à l'enfance ou de l'impossibilité dans laquelle elle se trouve de collaborer avec ce service ;
3° Que ce danger est grave et immédiat, notamment dans les situations de maltraitance.
Il avise également sans délai le procureur de la République lorsqu'un mineur est présumé être en situation de danger au sens de l'article 375 du code civil mais qu'il est impossible d'évaluer cette situation. (…) »

[33] *« II.- Toute personne travaillant au sein des organismes mentionnés à l'avant-dernier alinéa de l'article L. 226-3 (services publics, établissements publics et privés susceptibles de connaître des situations de mineurs en danger ou qui risquent de l'être), qui avise directement, du fait de la gravité de la situation, le procureur de la République de la situation d'un mineur en danger adresse une copie de cette transmission au président du conseil départemental. Lorsque le procureur a été avisé par une autre personne, il transmet au président du conseil départemental les informations qui sont nécessaires à l'accomplissement de la mission de protection de l'enfance confiée à ce dernier et il informe cette personne des suites réservées à son signalement, dans les conditions prévues aux articles 40-1 et 40-2 du code de procédure pénale ».*

- en pratique, il y a également dans ce nombre des situations pour lesquelles l'évaluation a été faite par un partenaire (éducation nationale, hôpitaux, autres services sociaux) et qui ne nécessitent donc pas, selon le département, une nouvelle évaluation de la part de ses services.

La chambre régionale des comptes prend acte de ces explications. Elle observe toutefois que le département ne saurait se contenter d'évaluations faites par d'autres acteurs institutionnels, le II de l'article L. 226-4 prévoyant bien qu'il lui appartient d'accomplir sa mission d'évaluation en cas de signalement au Parquet émanant de tiers.

Par ailleurs, la procureure de la République de Pau estime très peu réaliste que cinq cents situations aient donné lieu à des saisines directes du parquet judiciaire, ce qui l'amène à s'interroger sur la fiabilité des chiffres avancés et de leurs explications.

Par ailleurs, pour expliquer l'écart entre, d'une part, les évaluations menées et, d'autre part, les enfants ayant fait l'objet d'au moins une décision suite à une information préoccupante dans l'année (écart entre les lignes "b" et "c"), le département a indiqué que *« Pour l'année 2018, sur le total des évaluations faites soit 1 191, il y a eu 976 enfants concernés par des décisions (classement, accompagnement social, mesure administrative, signalement), la différence représente 215 situations qui correspondent soit à des transmissions aux autres départements soit à des mesures en cours d'évaluation au 31 décembre ».*

Enfin, s'agissant de la nature des situations de l'avant dernière ligne du tableau intitulée *« informations préoccupantes en attente de décision / décision non-connue (saisie incomplète) »*, le département a indiqué n'avoir *« pas de réponse précise pour l'augmentation en 2016 et 2017, mais l'arrivée plus importante de MNA et le dimensionnement en personnel de la CDED/CRIP n'ayant pas bougé il est possible qu'il y ait eu du retard dans les saisies »*. Cette réponse traduit donc à nouveau les difficultés rencontrées par le département pour produire des données quantitatives parfaitement fiables.

Par ailleurs, il a été constaté que les données transmises chaque année par le département des Pyrénées-Atlantiques à la DREES, pour ce qui est des informations préoccupantes, différaient notablement de celles produites à la chambre régionale des comptes en cours d'instruction. Les écarts observés figurent dans le tableau ci-après.

	2014	2015	2016	2017	2018
Nombre d'informations préoccupantes arrivées à la cellule: de recueil des informations préoccupantes (CRIP)	1 862	1 872	1 851	2 125	2 126
Données DREES	**1 629**	**1 859**	**1 846**	**2 106**	**2 132**
Ecart	***233***	***13***	***5***	***19***	***-6***
Nombre d'informations préoccupantes classées sans suite après une première analyse	5	0	1	1	2
Nombre d'informations préoccupantes ayant suscité l'ouverture d'une procédure d'évaluation en tant qu'information préoccupante	1 857	1 872	1 850	2 124	2 124
Nombre d'évaluations menées par une équipe pluridisciplinaire de professionnels	885	942	1 103	1 276	1 157
Données DREES	**1 421**	**1 337**	**1 229**	**1 364**	**1 191**
Ecart	***-536***	***-395***	***-126***	***-88***	***-34***
Nombre de décisions prises à l'issue de l'évaluation	559	812	969	1 028	945
Données DREES	**1 086**	**1 237**	**1 083**	**1 066**	**979**
Ecart	***-527***	***-425***	***-114***	***-38***	***-34***
Dont décisions de classement sans suite	*106*	*223*	*246*	*231*	*242*
Données DREES	**189**	**268**	**233**	**271**	**265**
Ecart	***-83***	***-45***	***13***	***-40***	***-23***
Dont décisions de mise en œuvre d'actions à domicile	*117*	*178*	*204*	*222*	*132*
Données DREES	*81*	*104*	*80*	*67*	*108*
Ecart	***36***	***74***	***124***	***155***	***24***
Dont décisions de saisine de l'autorité judiciaire	*287*	*351*	*465*	*491*	*423*

Données DREES	**736**	**757**	**688**	**623**	**527**
Ecart	***-449***	***-406***	***-223***	***-132***	***-104***
Autres « décisions » (= écart entre le total des décisions et celles détaillées ci-dessus)	*49*	*60*	*54*	*84*	*148*

Selon le département des Pyrénées-Atlantiques, ces écarts *« s'expliquent en partie par le fait que les données produites sont une photographie à un moment donné. Par exemple, les données 2018 transmises à la DREES le sont au mois d'avril de l'année suivante alors que les données transmises à la chambre régionale des comptes en février 2019 intègrent les différentes mises à jour des dossiers pour lesquels des décisions et des traitements sont intervenus. Cependant les écarts restent minimes (en 2018). Les écarts peuvent par ailleurs s'expliquer par les définitions retenues et qui ont été utilisées pour les requêtes. Il peut également y avoir également des erreurs de saisies ».* Enfin, la dernière ligne du tableau *« Autres "décisions" »* a été calculée en faisant l'écart entre le total des décisions et celles détaillées (classement sans suite, actions à domicile ou saisine de l'autorité judiciaire). Selon le département, le résultat de ce calcul correspond à *« des décisions transmises au service ASE des autres départements ».*

La chambre régionale des comptes observe que si les écarts ont certes tendance à se réduire pour les données de fin de période (2017 et 2018), il n'en demeure pas moins que cette situation illustre les difficultés de fiabilité du recueil d'information du département.

1.5.1.2 Le traitement des situations d'urgence

L'article L. 223-2 du CASF dispose qu'en cas d'urgence et lorsque le représentant légal du mineur est dans l'impossibilité de donner son accord, l'enfant est recueilli provisoirement par le service départemental de l'aide à l'enfance. Il en est de même en cas de danger immédiat ou de suspicion de danger immédiat concernant un mineur ayant abandonné le domicile familial. Dans les deux cas, le procureur de la République en est informé sans délai.

Comme indiqué précédemment, le département des Pyrénées-Atlantiques dispose d'un CDEF avec vingt-quatre places d'accueil d'urgence réparties sur deux sites ainsi que de deux services d'accueil d'urgence de six places chacun organisés par des tiers, soit un total de trente-quatre places d'accueil d'urgence sur le département.

Dans les situations d'urgence, les services sont sollicités par l'inspecteur ASE, la CRIP ou les cadres des territoires. La direction territoriale de la PJJ communique également en temps réel les places disponibles dans ses centres.

1.5.2 La prise en charge des mineurs protégés

1.5.2.1 L'élaboration du projet pour l'enfant

L'article L. 223-1-1 du CASF, créé par la loi n° 2016-297 du 14 mars 2016, dispose qu' *« 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" (…) / Dans une approche pluridisciplinaire, ce document détermine la nature et les objectifs des interventions menées en direction du mineur, de ses parents et de son environnement, leur délai de mise en œuvre, leur durée, le rôle du ou des parents et, le cas échéant, des tiers intervenant auprès du mineur ; il mentionne, en outre, l'identité du référent du mineur. / Le projet pour l'enfant prend en compte les relations personnelles entre les frères et sœurs, lorsqu'elles existent, afin d'éviter les séparations, sauf si cela n'est pas possible ou si l'intérêt de l'enfant commande une autre solution. / L'élaboration du projet pour l'enfant comprend une évaluation*

médicale et psychologique du mineur afin de détecter les besoins de soins qui doivent être intégrés au document. / (...) le projet pour l'enfant (est) établi en concertation avec les titulaires de l'autorité parentale et, le cas échéant, avec la personne désignée en tant que tiers digne de confiance ainsi qu'avec toute personne physique ou morale qui s'implique auprès du mineur. / (...) / Il est mis à jour (...) afin de tenir compte de l'évolution des besoins fondamentaux de l'enfant. Après chaque mise à jour, il est transmis aux services chargés de mettre en œuvre toute intervention de protection. / Les autres documents relatifs à la prise en charge de l'enfant, notamment le document individuel de prise en charge et le contrat d'accueil dans un établissement, s'articulent avec le projet pour l'enfant . / (...) ».

Le décret n° 2016-1283 du 28 septembre 2016 a fixé le référentiel des projets pour l'enfant, codifié aux articles D. 223-12 à 17 du CASF :

- le projet pour l'enfant est établi par le président du conseil départemental dans un délai de trois mois à compter du début de la prestation ou de la mesure ;
- il est établi dans un objectif de construction commune entre les titulaires de l'autorité parentale, l'enfant, les tiers impliqués dans la vie de l'enfant, les services départementaux et, le cas échéant, le service ou l'établissement auquel le juge a confié la mesure ;
- il prend la forme d'un document unique indiquant les objectifs et la nature des interventions menées en direction de l'enfant, des titulaires de l'autorité parentale et de son environnement ;
- il est actualisé sur la base des rapports de situation établis au moins tous les ans pour les enfants de plus de deux ans et au moins tous les six mois pour les enfants de moins de deux ans ;
- il mentionne le service du conseil départemental ou habilité par celui-ci en charge de l'accompagnement de l'enfant et l'identité du référent désigné, ainsi que la décision administrative ou judiciaire de protection de l'enfance qui fonde l'intervention auprès de l'enfant. Il rappelle les objectifs de cette décision afin qu'il soit construit en cohérence avec ceux-ci,
- il précise, le cas échéant, les modalités d'exercice du droit de visite et d'hébergement des titulaires de l'autorité parentale ainsi que des autres personnes de son entourage ;
- il prend en compte les domaines de vie suivants : le développement, la santé physique et psychique de l'enfant ; les relations avec la famille et les tiers ; la scolarité et la vie sociale de l'enfant. Pour chacun de ces domaines, il présente les éléments synthétiques d'évaluation actualisée, les observations et propositions des titulaires de l'autorité parentale, de l'enfant et de son environnement. Il définit les objectifs poursuivis et un plan d'actions. Il précise également la durée et les dates d'échéance des actions ainsi que les acteurs les mettant en œuvre ;
- il est signé par le président du conseil départemental. Il est également proposé aux titulaires de l'autorité parentale ainsi qu'à l'enfant en âge de discernement de signer le projet pour l'enfant.

Il ressort des explications produites par le département des Pyrénées-Atlantiques qu'il n'a pas encore mis en œuvre ces dispositions relatives au projet pour l'enfant. Une première démarche d'élaboration de projets aurait été lancée dès 2008-2009 mais n'avait à l'époque pas été finalisée, en raison d'autres priorités suite à un conflit social.

Par ailleurs, et comme indiqué précédemment, un audit de la direction de l'enfance et de la famille réalisé au cours de l'année 2014 avait débouché sur un plan d'action adopté le 16 juillet

2015 qui mentionnait, parmi les actions à mener, la mise en œuvre de projets personnalisés pour l'enfant co-construits avec la famille. Ce travail avait donné lieu à une dizaine de réunions Mais, les réorganisations de services opérées en 2017 ont amené à reporter ces démarches.

Le département a toutefois indiqué avoir entamé en 2019 des travaux pour la mise en œuvre effective des projets pour l'enfant. La relance de cette démarche a pris la forme d'une note de mise en œuvre (qui en fixe l'applicabilité au 1er juin 2019), d'une procédure détaillée et d'un formulaire type.

Le Département a aussi estimé qu'il serait souhaitable que les textes de référence soient assouplis pour ce qui est de formalités administratives de ces projets ; il s'est référé sur ce point à un constat figurant dans le rapport 2015 du défenseur des droits[34], qui indique que la multiplication des projets que les titulaires de l'autorité parentale devraient articuler dans certaines situations individuelles « *traduit non seulement la confrontation de logiques différentes de prises en charge, mais met également en évidence des positions divergentes sur la contractualisation de l'action sociale et médicosociale, le respect des droits attachés à l'autorité parentale, la place de l'usager et l'intérêt supérieur de l'enfant* ».

Quoi qu'il en soit, la chambre régionale des comptes observe que le département des Pyrénées-Atlantiques ne respecte actuellement pas ses obligations légales et lui recommande donc de veiller à une mise en œuvre rapide et complète des projets pour l'enfant.

Recommandation n°12 : Mettre en œuvre les dispositions des articles L. 223-1-1 et D. 223-12 à 17 du code de l'action sociale et des familles qui imposent l'établissement d'un projet pour chaque enfant pris en charge par l'aide sociale à l'enfance.

Le président du conseil départemental a indiqué que cette procédure était effective pour cinq SDSEI sur sept avant mars 2020, le début du confinement sanitaire n'ayant pas permis de poursuivre ce travail.

1.5.2.2 La mise en œuvre et le suivi du projet pour l'enfant

1.5.2.2.1 Les modalités d'accueil des mineurs en lien avec leurs besoins

S'agissant de la manière dont les services s'assurent que les critères ou les contraintes influant sur le choix du mode d'accueil (choix de la famille ou de l'établissement d'accueil, encadrement du droit de visite, etc.) permettent effectivement de tenir compte des besoins de l'enfant, le département des Pyrénées-Atlantiques a précisé que le choix du lieu d'accueil est discuté en commission technique d'évaluation en croisant les besoins de l'enfant et les disponibilités d'accueil et que « *la capacité d'accueil induit inévitablement un choix au détriment des besoins* ».

Pour ce qui est de la problématique relative à la prise en compte par les parcours des enfants pris en charge de leurs besoins de stabilité et de sécurité, notamment lorsque des changements de lieu d'accueil sont envisagés ou mis en œuvre, le département des Pyrénées-Atlantiques a indiqué que tout changement de lieu d'accueil est évalué par l'équipe pluridisciplinaire et validé par

[34] « *Handicap et protection de l'enfance : des droits pour des enfants invisibles* » (voir : https://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/rae_2015_accessible.pdf)

l'inspecteur ASE en commission de décision. Les parents sont sollicités en amont ainsi que le juge des enfants si le jeune était accueilli sur son précédent lieu d'accueil depuis plus de deux ans.

Néanmoins, selon le département, *« les changements restent usuels, liés à des pratiques professionnelles tendant à négliger le besoin de permanence affective ou tendant à répondre à des passages à l'acte de jeunes dont la sanction est le départ de la structure.*

Les établissements sont en difficulté pour actualiser leur projet de service en lien avec les évolutions de la population des mineurs et jeunes majeurs. La prévalence de certains troubles réactionnels chez les adolescents (…) conduit pour des raisons de sécurité et de santé des salariés à exclure des jeunes de l'établissement et parfois brutalement. L'ASE se retrouve alors devant le fait accompli.

Il en est de même avec les familles d'accueil où parfois le comportement du jeune conduit l'assistant familial à mettre fin à l'accueil pour des raisons de préservation de la cellule familiale. Il est cependant à noter que bien souvent ce passage à l'acte se réalise à « défaut d'avoir été entendu » par le service ASE lui-même souvent démuni également vis-à-vis du profil du jeune et de son placement ».

Enfin, le département des Pyrénées-Atlantiques a indiqué n'avoir pas institué de lieu de médiation familiale en protection de l'enfance ; cependant certaines MECS disposent d'un plateau technique permettant de faire de la médiation familiale.

1.5.2.2.2 La prise en compte des situations spécifiques

Selon le département, lorsqu'un enfant confié à l'ASE relève d'une prise en charge sanitaire ou médico-sociale des synthèses pluri-partenariales sont organisées afin de coordonner les projets éducatifs, de soins et de scolarité. Les médecins de PMI coordonnent les parcours de soins des enfants accueillis en famille d'accueil.

Pour les situations les plus complexes, une commission intitulée *« groupe jeunes à difficultés multiples »* peut se réunir pour réfléchir sur les solutions à apporter à la situation en mobilisant tous les acteurs des champs concernés.

Le département n'est pas en mesure d'évaluer le nombre d'enfants pris en charge dans le cadre d'une mesure de protection de l'enfance en 2018 et qui bénéficieraient d'une prise en charge simultanée au sein d'une structure médico-sociale.

Il a toutefois indiqué avoir entamé en 2019 des travaux visant à la mise en place d'un groupe pluri-institutionnel ayant vocation à trouver une orientation pour les jeunes en proie à des difficultés multiples, souffrant de troubles de comportement et bénéficiant d'une mesure de protection de l'enfance.

Par ailleurs, il n'y a pas de procédure spécifique dédiée relative aux comportements délinquants mais le département a indiqué travailler en partenariat avec les services de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) lorsque cela s'avère nécessaire.

1.5.2.2.3 Le référent de l'aide sociale à l'enfance

L'institutionnalisation des référents se fonde sur le deuxième alinéa de l'article L. 2223-1-1 du CASF.

Comme indiqué précédemment, un audit de la direction de l'enfance et de la famille du département des Pyrénées-Atlantiques, réalisé au cours de l'année 2014, avait débouché sur un plan d'action adopté le 16 juillet 2015 qui mentionnait, parmi les actions à mener, l'élaboration d'un cadre départemental sur la *« référence »*. Une note avait alors été réalisée sur ce point.

Le département a actualisé en 2019 son document cadre sur la référence éducative, qui définit le rôle du référent, lequel s'y décline selon deux axes :

- un rôle opérationnel principal d'accompagnement de la famille dans l'exercice de l'autorité parentale ;
- un rôle de coordination opérationnelle de l'exercice des mesures et de représentation du service de l'aide sociale à l'enfance devant le juge des enfants.

Il précise aussi les modalités de désignation des référents :

- si l'enfant bénéficie d'une AED ou d'une mesure d'accueil administrative ou judiciaire en établissement, le référent désigné est celui du SDSEI sur lequel résident les parents ;
- si l'enfant ou le jeune majeur est accueilli en famille d'accueil, le référent désigné est celui du SDSEI sur lequel réside la famille d'accueil ;
- lorsqu'aucun des représentants légaux n'est domicilié sur le département, alors le référent est désigné sur le SDSEI du lieu d'accueil de l'enfant ;
- concernant les jeunes majeurs accueillis dans une MECS du Département (hors accueils de jour) et les MNA, la référence est assurée par le lieu d'accueil en lien direct avec l'inspecteur de l'ASE ;
- lorsque le jeune majeur reste hébergé au domicile de ses parents ou vit en logement autonome, le référent désigné sera celui du SDSEI de son lieu d'habitation.

Un travailleur social peut en principe assurer dans le département la *« référence »* de vingt-cinq enfants. Dans la mesure du possible, un jeune admis à l'ASE conserve le même référent tout au long de sa prise en charge, sauf mobilité professionnelle du référent ou changement de lieu d'accueil de l'enfant. Les jeunes peuvent contacter leurs référents par mail et/ou téléphone.

1.5.2.2.4 Les actes usuels, les délégations de l'autorité parentale, le délaissement et la tutelle

Aux termes de l'article 373-4 du code civil : *« Lorsque l'enfant a été confié à un tiers, l'autorité parentale continue d'être exercée par les père et mère ; toutefois, la personne à qui l'enfant a été confié accomplit tous les actes usuels relatifs à sa surveillance et à son éducation. / (...) »*. Divers articles du CASF imposent que la liste des actes usuels que la personne chargée de l'accueil ne peut pas accomplir sans référer préalablement au service de l'aide sociale à l'enfance soit annexée au projet pour l'enfant. Le département des Pyrénées-Atlantiques a élaboré dès 2013 un guide des actes usuels et non usuels, qui en reprend la définition établie par la cour d'appel d'Aix-en-Provence dans un arrêt en date du 28 octobre 2011. Dans le doute, l'inspecteur ASE sollicite l'avis du magistrat sur la question.

L'article 377 du code civil dispose qu'en cas de désintérêt manifeste ou si les parents sont dans l'impossibilité d'exercer tout ou partie de l'autorité parentale, le service départemental de l'ASE qui a recueilli l'enfant peut saisir le juge aux affaires familiales aux fins de se faire déléguer totalement ou partiellement l'exercice de l'autorité parentale. Des précisions à cet égard figurent aux articles 377-1 et -2 du même code. Le département des Pyrénées-Atlantiques a indiqué recourir à cette procédure lorsque les parents ne répondent plus aux sollicitations du service ASE pour les

prises de décisions relatives à leur enfant durant plusieurs mois (jusqu'à un an). Vingt-sept délégations d'autorité parentale ont été demandées et obtenues par le département auprès du juge des affaires familiales.

Les article 378 et 378-1 du code civil prévoient les cas dans lesquels les parents d'un enfant mineur peuvent se voir retirer totalement l'autorité parentale. Cependant, le département des Pyrénées-Atlantiques a précisé qu'en 2018, aucun mineur pris en charge n'était concerné par un retrait de l'autorité parentale aux deux parents.

L'article 40 de la loi n° 2016-297 du 14 mars 2016 a créé les articles 381-1 et -2 relatifs au délaissement parental :

- un enfant est considéré comme délaissé lorsque ses parents n'ont pas entretenu avec lui les relations nécessaires à son éducation ou à son développement pendant l'année qui précède l'introduction de la requête, sans que ces derniers en aient été empêchés par quelque cause que ce soit ;
- le tribunal judiciaire peut déclarer délaissé l'enfant recueilli par le service départemental de l'aide sociale à l'enfance, à sa demande ;
- lorsqu'il déclare l'enfant délaissé, le tribunal délègue par la même décision l'autorité parentale sur l'enfant au service départemental de l'ASE qui a recueilli l'enfant ou à qui ce dernier a été confié.

Le département des Pyrénées-Atlantiques a indiqué que plusieurs requêtes en déclaration de délaissement parental ont été menées depuis la loi du 14 mars 2016, mais n'a pas été en mesure de transmettre des chiffres antérieurs à 2018 (pour 2018/2019, huit requêtes en délaissement parental ont été engagées, concernant 9 enfants).

En application des articles L. 224-4 à -8 du CASF, des enfants confiés à l'ASE peuvent être admis en tant que pupilles de l'État dans diverses situations. Dans le département des Pyrénées-Atlantiques, sur la période 2014-2017, soixante-neuf enfants ont été placés sous tutelle d'Etat déférée à l'ASE.

1.5.2.3 Le réexamen périodique des situations

L'article L. 223-5 du CASF impose au service départemental de l'aide sociale à l'enfance d'élaborer au moins une fois par an, ou tous les six mois pour les enfants âgés de moins de deux ans, un rapport, établi après une évaluation pluridisciplinaire, sur la situation de tout enfant accueilli ou faisant l'objet d'une mesure éducative.

En application du 5ème alinéa de l'article L. 223-1 du CASF issu de la loi n° 2016-297 du 14 mars 2016, le président du conseil départemental doit mettre en place une commission pluridisciplinaire et pluri-institutionnelle chargée d'examiner, sur la base des rapports prévus à l'article L. 223-5, la situation des enfants confiés à l'aide sociale à l'enfance depuis plus d'un an lorsqu'il existe un risque de délaissement parental ou lorsque le statut juridique de l'enfant paraît inadapté à ses besoins. La commission examine tous les six mois la situation des enfants de moins de deux ans.

Ces dispositions sont précisées par les articles D. 223-26 et -27 du même code qui fixent notamment la composition de la commission pluridisciplinaire susmentionnée et qui prévoient, par ailleurs, qu'un recensement annuel des situations examinées et des suites données soit réalisé et transmis à l'observatoire départemental de la protection de l'enfance.

Par ailleurs, le référentiel fixant le contenu et les modalités d'élaboration du rapport de situation de l'enfant figure aux articles R. 223-18 à 21 du même code.

Le département des Pyrénées-Atlantiques a indiqué que chaque référent établit un rapport d'évolution annuel, ou à échéance si la durée de la mesure est inférieure à un an, pour tout enfant pris en charge par le département. Il est établi après examen de la situation en commission technique d'évaluation composée d'une équipe pluridisciplinaire, composée de psychologues, cadres socio-éducatifs, éducateurs, assistants socio-éducatifs et de la PMI. Il existe une trame de rapport d'évolution qui est à la disposition de chaque travailleur social référent. Ce rapport répond donc aux dispositions de l'article L. 223-5 du CASF.

En revanche, le département des Pyrénées-Atlantiques n'a pas encore institué la commission pluridisciplinaire et pluri-institutionnelle prévue par les articles L. 223-1 et D. 223-26 et -27 du CASF. Il a expliqué que cette création avait été retardée du fait de la réorganisation territoriale qui a eu lieu en 2017/2018. A fortiori, aucun recensement annuel des travaux de cette commission n'a pu être communiqué à l'observatoire départemental (qui comme indiqué précédemment, ne fonctionne plus depuis 2015).

La chambre régionale des comptes recommande au département de régulariser cette situation.

Recommandation n° 13. Instituer la commission pluridisciplinaire et pluri-institutionnelle prévue par les articles L. 223-1 et D. 223-26 et -27 du code de l'action sociale et des familles, chargée d'examiner la situation des enfants confiés à l'aide sociale à l'enfance depuis plus d'un an lorsqu'il existe un risque de délaissement parental ou lorsque le statut juridique de l'enfant paraît inadapté à ses besoins.

1.5.3 Les sorties du dispositif de protection de l'enfance

1.5.3.1 La préparation de la sortie de l'aide sociale à l'enfance

En application de l'article L. 222-5-1 du code de l'action sociale et de la famille créé par la loi n° 2016-297 du 14 mars 2016, un entretien doit être organisé par le président du conseil départemental avec tout mineur pris en charge par le service de l'aide sociale à l'enfance, un an avant sa majorité, pour faire un bilan de son parcours et envisager les conditions de son accompagnement vers l'autonomie. Dans le cadre du projet pour l'enfant, un projet d'accès à l'autonomie est élaboré par le président du conseil départemental avec le mineur.

Le département des Pyrénées-Atlantiques a indiqué que les entretiens sont réalisés directement par les référents ASE et/ou les chefs de service des MECS. Lors de ces entretiens, les jeunes savent qu'il sera question de la majorité mais n'ont pas de préparation en tant que telle à cet entretien. La question de l'accompagnement à l'autonomie est abordée en même temps que la question d'un contrat jeune majeur.

Le département a aussi indiqué que ces entretiens n'étaient pas tenus de manière systématique et n'a été en mesure de préciser ni le nombre d'entretiens tenus ni le nombre de projets d'accès à l'autonomie établis en 2016, 2017 et 2018, ces éléments n'étant pas recensés par le service de l'ASE.

La chambre régionale des comptes recommande donc au département la mise en œuvre complète des dispositions précitées.

Recommandation n° 14. Systématiser les entretiens devant obligatoirement être tenus, en application de l'article L. 225-5-1 du code de l'action sociale et des familles, avec tout mineur pris en charge par le service de l'aide sociale à l'enfance, un an avant sa majorité, pour faire un bilan de son parcours et envisager les conditions de son accompagnement vers l'autonomie.

Le président du conseil départemental a indiqué que cet entretien est prévu dans la procédure de 2016 relative aux jeunes majeurs, qui devra être actualisée et adaptée sur ce point.

L'article L. 222-5-2 du CASF créé par la même loi n° 2016-297 du 14 mars 2016 impose la conclusion d'un protocole par le président du conseil départemental, conjointement avec le représentant de l'Etat dans le département et le président du conseil régional et avec le concours de l'ensemble des institutions et des organismes concernés, afin de préparer et de mieux accompagner l'accès à l'autonomie des jeunes pris en charge ou sortant des dispositifs de l'aide sociale à l'enfance et de la protection judiciaire de la jeunesse. Ce protocole doit organiser le partenariat entre les acteurs afin d'offrir aux jeunes de seize à vingt et un ans une réponse globale en matière éducative, culturelle, sociale, de santé, de logement, de formation, d'emploi et de ressources.

Le département des Pyrénées-Atlantiques n'a pas mis en œuvre cette disposition. La chambre régionale des comptes lui recommande donc d'y remédier.

Recommandation n° 15. Etablir le protocole, prévu par l'article L. 222-5-2 du code de l'action sociale et des familles, conjointement avec le représentant de l'Etat dans le département et le président du conseil régional et avec le concours de l'ensemble des institutions et des organismes concernés, afin de préparer et de mieux accompagner l'accès à l'autonomie des jeunes pris en charge ou sortant des dispositifs de l'aide sociale à l'enfance et de la protection judiciaire de la jeunesse.

Le président du conseil départemental a fait état de la volonté du département d'avancer sur cet aspect.

1.5.3.2 Les aides pouvant être apportées à des jeunes majeurs

L'article L. 222-2 du CASF dispose que l'aide à domicile peut être accordée aux mineurs émancipés et aux majeurs âgés de moins de vingt-et-un ans, confrontés à des difficultés sociales.

Par ailleurs, en application de l'article L. 222-5 du même code, 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 peuvent être pris en charge à titre temporaire par le service chargé de l'aide sociale à l'enfance. Un accompagnement est aussi proposé aux jeunes devenus majeurs et aux majeurs, au-delà du terme de la mesure, pour leur permettre de terminer l'année scolaire ou universitaire engagée.

Dans les Pyrénées-Atlantiques, les jeunes majeurs ayant bénéficié d'une mesure d'ASE durant leur minorité ou ceux qui n'étaient pas connus par le service comme étant mineurs peuvent bénéficier d'un contrat jeune majeur (CJM). Cette mesure est contractualisée entre le jeune et l'inspecteur ASE à la condition que le jeune en fasse la demande écrite et qu'il s'engage à travailler sur des objectifs d'insertion sociale et professionnelle l'amenant vers davantage d'autonomie.

Il existe un livret sur le CJM à disposition des usagers sur les SDSEI et le dispositif est expliqué aux jeunes intéressés par le référent ou le travailleur social qui reçoit leurs demandes.

Le principe de ces contrats et la procédure ont été formalisés en 2016 par un document de référence. Le demandeur formule sa demande par écrit. L'inspecteur ASE étudie la demande soit au regard des éléments d'évaluation fournis par les référents qui accompagnent déjà le jeune, soit à la suite d'une évaluation sociale menée par un travailleur social de secteur pour les jeunes inconnus de l'ASE en amont de la demande. Les jeunes sont reçus par l'inspecteur qui leur notifie sa décision. Si elle est positive, le contrat est signé et contient des objectifs que le jeune s'engage à atteindre.

Le CJM peut soutenir des jeunes restés au domicile familial ou vivant en logement autonome, en famille d'accueil ou en structure éducative. La plupart des jeunes sous CJM sont hébergés par l'ASE ou au domicile des parents. Les quelques jeunes non hébergés par l'ASE vivent en logement étudiant, en appartement autonome ou en foyer de jeunes travailleurs.

Leur suivi est assuré soit par un référent ASE ou par les MECS pour les jeunes majeurs qui y résident. Des échanges réguliers ont lieu avec les inspecteurs ASE afin d'harmoniser les prises de décision envers les jeunes majeurs.

Interrogé sur son appréciation quant à l'efficacité de ces mesures d'accompagnement des jeunes majeurs vers l'autonomie et sur les cas de non-respect des obligations par leurs bénéficiaires, le département des Pyrénées-Atlantiques a indiqué ne pas avoir d'éléments objectivés sur cette question mais a constaté *« des situations fréquentes où les contrats jeunes majeurs ne sont pas efficients en insertion »*. Selon lui, *« la réglementation semble adéquate mais les pratiques professionnelles sont à revoir »*.

La chambre recommande donc au département de mener des analyses plus approfondies sur ce point.

Recommandation n° 16. Mener des analyses plus approfondies pour mieux identifier les difficultés et les conditions de réussite de son approche en direction des jeunes majeurs, afin, le cas échéant, d'envisager d'infléchir sa stratégie et sa pratique des contrats jeunes majeurs.

Le président du conseil départemental a indiqué que cette problématique sera travaillée au sein de l'ODPE et dans le cadre de la stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté.

Le département a complété le tableau suivant, qui recense divers éléments quantitatifs concernant les aides apportées aux jeunes majeurs.

	2014	2015	2016	2017	2018
Nombre de jeunes admis à l'aide sociale ayant atteint l'âge de 18 ans au cours de l'année, enfants qui ont débuté leur mesure dans l'année et qui ont atteint 18 ans dans cette même année.	208	209	209	221	268
Nombre de jeunes majeurs ayant obtenu au cours de l'année une mesure d'aide de la part du département	**386**	**356**	**376**	**339**	**309**
Nombre total de jeunes majeurs aidés et accompagnés par le département au 31 décembre	204	252	269	216	279
Coût global du suivi de ces jeunes majeurs pour le département	**188 483 €**	**165 012 €**	**192 981 €**	**205 784 €**	**175 744 €**
dont allocations/ aides financières directes	171 976 €	140 521 €	163 495 €	127 797 €	120 591 €
dont frais d'hébergement	4 108 €	6 331 €	3 897 €	8 829 €	6 132 €
dont frais de formation ou de scolarisation	3 361 €	7 839 €	3 798 €	13 787 €	4 877 €
dont frais médicaux	1 068 €	1 311 €	562 €	640 €	5 261 €
dont autres mesures d'aides	7 970 €	9 010 €	21 229 €	54 731 €	26 507 €

Le nombre de jeunes majeurs aidés et accompagnés par l'ASE au 31 décembre est en augmentation de 37 % entre 2014 et 2018, avec une particularité sur l'année 2017 : baisse du nombre total jeunes aidés, baisse des allocations financières allouées (avec une tendance qui se confirme en 2018) mais augmentation des autres mesures d'aides.

Le département a précisé en cours d'instruction que la ligne *« autres mesures »* correspond essentiellement à des frais de transport, de vêture, d'argent de poche. L'augmentation a été expliquée par la mise en place des contrats jeunes majeurs pour les MNA et par des aides exceptionnelles versées à des jeunes.

La ligne *« hébergement »* présente des coûts minimes. Toutefois, le département a indiqué que les jeunes devenus majeurs peuvent encore, dans certains cas, bénéficier du maintien d'un hébergement sous une forme adaptée (appartements…) dans le cadre des structures auprès desquelles ils étaient précédemment accueillis. Ces coûts sont donc inclus dans les versements du département aux structures concernées (MECS, notamment) et ne figurent donc pas ici.

1.5.3.3 Le devenir des anciens mineurs confiés à l'aide sociale à l'enfance

Le département des Pyrénées-Atlantiques n'analyse pas le devenir des jeunes après leur sortie de l'ASE. De même, aucune étude menée par le département ne permet d'évaluer l'impact et l'efficacité de sa politique de protection de l'enfance sur le devenir des jeunes.

La chambre régionale des comptes observe que l'analyse et l'évaluation du devenir social et professionnel des anciens mineurs pris en charge constituent un enjeu essentiel pour l'évaluation de l'efficacité de la politique de protection de l'enfance en danger. Une meilleure objectivation de cet aspect, par exemple dans le cadre de l'observatoire départemental de l'enfance, pourrait donc être envisagée à cet égard.

2 LES SPECIFICITES DE L'ACCUEIL ET DE LA PRISE EN CHARGE DES MINEURS NON ACCOMPAGNES

Aux termes de l'article L. 112-3 du CASF: *« (…) / 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. / (…) ».* Ces dispositions concernent en particulier les mineurs isolés étrangers, désormais désignés mineurs non accompagnés (MNA).

Sur cette thématique, le département de Pyrénées-Atlantiques a apporté diverses réponses et informations mais a rencontré beaucoup de difficultés pour produire des données quantitatives précises et fiables sur l'accueil des personnes se déclarant MNA. Il a expliqué que ces données n'étaient pas enregistrées en amont, qu'il n'avait pas de logiciel dédié et que les données comptées manuellement en début 2019 sont probablement imparfaites.

Cette carence en matière de connaissance précise d'un certain nombre de données pourtant nécessaire pour évaluer et piloter l'action du département pour l'accueil des MNA rejoint celle observée, de manière plus générale, pour la politique d'aide sociale à l'enfance (voir la partie 1.1.7.1.3 du présent rapport).

La procureure de la République de Pau a indiqué que l'autorité judiciaire ne dispose pas d'outil permettant de quantifier le nombre et la nature des différentes décisions prises au niveau judiciaire.

2.1 Les enjeux relatifs à la phase de mise à l'abri et d'évaluation

2.1.1 Les modalités d'accueil et de prise en charge au cours de la phase de mise à l'abri

2.1.1.1 Les points d'arrivée des jeunes dans le département et leur signalement

Selon le département des Pyrénées-Atlantiques, jusqu'en juillet 2018, les jeunes étrangers non accompagnés se présentaient principalement à Pau et à Bayonne. Cependant, depuis la fermeture des frontières en Italie, les jeunes arrivent massivement par l'Espagne et se présentent donc principalement à Bayonne et plus minoritairement sur Pau.

Les jeunes se rendent de façon spontanée à l'hôtel du département, aux centres communaux d'action sociale (CCAS), à l'hôpital ou dans les structures de jour de centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS). Les services de police sollicitent également régulièrement le Département.

Selon le département, depuis 2019, la majeure partie des jeunes qui sont accueillis dans le cadre de leur mise à l'abri sont orientés par une association implantée à Bayonne qui s'occupe pour partie de l'accueil des migrants sur la ville de Bayonne.

Le département a indiqué également avoir constaté à plusieurs reprises que des MNA avaient été pris en charge par des familles en dehors de tout cadre légal, ce qui a aussi pu poser des problèmes par la suite, pour leur évaluation tardive. En effet, *« certains jeunes primo-arrivants ont été pris en charge par des familles bénévoles, membres de collectifs ou d'associations militantes, et non signalés au département en tant que potentiels mineurs. Ces jeunes ont pu être scolarisés pour la plupart et sont restés ainsi plusieurs mois en familles bénévoles avant que le département n'en ait connaissance et n'ait procédé à l'évaluation de la minorité et de l'isolement. Les familles bénévoles avaient pour consigne d'attendre que les jeunes récupèrent des papiers d'identité dans leur pays d'origine avant de faire procéder à leur évaluation par le département ».*

L'élue départementale déléguée à l'enfance et à la famille a confirmé l'existence de ces situations, en mentionnant en particulier un appel qu'elle avait reçu d'une famille qui hébergeait à titre bénévole depuis sept mois un MNA qui n'avait pas été signalé au département.

Cette situation induit des risques importants :

- pour les mineurs concernés, le retard de prise en charge et d'évaluation par le département peut leur être préjudiciable puisque ce retard les rapproche de leur majorité ; par ailleurs, une prise en charge tardive peut entraîner des conséquences négatives en termes de santé (détection et prise en charge retardées d'éventuelles pathologies) et d'engagement sur des parcours d'insertion sociale et professionnelle ;

- pour les familles elles-mêmes, dont la responsabilité est susceptible d'être engagée, notamment en cas de dommages subis ou provoqués par les jeunes ainsi pris en charge par elles en-dehors de tout cadre légal.

La chambre régionale des comptes recommande donc au département d'attirer l'attention des associations et des familles concernées par des accueils bénévoles de MNA en dehors de tout cadre légal, sur ces risques, et ce alors même que des solutions juridiquement acceptables semblent envisageables.

Le département a en effet indiqué que lorsque certains jeunes sont ainsi accueillis en familles bénévoles, ils seraient susceptibles de pouvoir y rester en toute légalité, dans le cadre de la mise à l'abri jusqu'à leur évaluation, au moyen d'un contrat de parrainage signé avec la famille (après évaluation des conditions morales et matérielles de l'accueil et de l'extrait du casier judiciaire de l'accueillant), assorti de la désignation d'un référent de l'ASE chargé d'assurer l'accompagnement du jeune.

Recommandation n° 17. Attirer l'attention des associations et des familles concernées sur les risques encourus par les personnes se présentant comme mineurs non accompagnés (MNA) et par les familles qui les accueillent en dehors de tout cadre juridique, en l'absence de signalement préalable et immédiat au département qui est légalement en charge de leur mise à l'abri et de leur évaluation.

Le président du conseil départemental a indiqué qu'un cadrage tant technique que politique a été fait auprès des partenaires associatifs ou institutionnels du département travaillant avec ces familles. Ce travail sera poursuivi en tant que de besoin.

Par ailleurs, le département a indiqué qu'avant toute évaluation formelle des jeunes, une première appréciation de leur situation au regard de la minorité et de l'isolement est effectuée par un cadre de la CRIP lorsque le jeune se présente spontanément.

Selon le département, le Parquet n'est sollicité qu'à l'issue de l'évaluation sociale et uniquement si le département évalue le jeune comme étant mineur.

Il convient cependant de rappeler les textes applicables :

- l'article R. 221-11 dispose en son I que *« I.- Le président du conseil départemental du lieu où se trouve une personne se déclarant mineure et privée temporairement ou définitivement de la protection de sa famille met en place un accueil provisoire d'urgence d'une durée de cinq jours (…) selon les conditions prévues aux deuxième et quatrième alinéas de l'article L. 223-2. / (…) / IV.- Au terme du délai mentionné au I, ou avant l'expiration de ce délai si l'évaluation a été conduite avant son terme, le président du conseil départemental saisit le procureur de la République (…). S'il estime que la situation de la personne mentionnée au présent article ne justifie pas la saisine de l'autorité judiciaire, il notifie à cette personne une décision de refus de prise en charge (…). En ce cas, l'accueil provisoire d'urgence mentionné au I prend fin » ;*
- l'article L. 223-2 du même code auquel il est ainsi renvoyé dispose en ses alinéas 2 et 4 que *« (…) / En cas d'urgence et lorsque le représentant légal du mineur est dans l'impossibilité de donner son accord, l'enfant est recueilli provisoirement par le service qui en avise immédiatement le procureur de la République. / (…) »*.

Ces textes prévoient donc :

- que le procureur soit *« avisé immédiatement »* dès le recueil provisoire de la personne concernée ;
- que le procureur soit *« saisi »* à fin de décision de placement à l'issue de l'évaluation si celle-ci conclut à la minorité.

La chambre régionale des comptes rappelle donc au département la nécessité d'aviser immédiatement le procureur dès le recueil provisoire d'une personne se déclarant MNA.

La procureure de la République de Pau a confirmé le caractère anormal de cette situation et a indiqué que la mise en place d'une fiche de liaison entre l'ASE et le parquet est envisagée pour pallier cette carence. Cette fiche a été établie de manière concomitante à la signature du protocole entre le département et la préfecture le 24 août 2020.

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

Comme indiqué précédemment, le Département a développé l'offre d'accueil pour la mise à l'abri des MNA avec le CDEF, pour 28 places, ainsi qu'avec diverses associations du département : OGFA (20 places de mise à l'abri en 2018 et 100 en 2019) ; Isard COS (34 places en 2018 et 40 places en 2019) ; Service d'accueil d'urgence de la SEAPB à Bayonne (10 places en 2018 et 15 places en 2019).

Le Département a indiqué n'avoir pas conventionné directement avec des structures hôtelières mais le CDEF l'a fait (8 places). Le CDEF à Anglet utilise également la maison diocésaine pour accueillir les MNA.

Les deux critères utilisés pour orienter les jeunes dans le cadre de la mise à l'abri sont le genre (les filles étant plutôt orientées vers des structures accueillant des adolescentes) et la fragilité évidente liée à l'âge (jeunes de 13 ou 14 ans, les plus jeunes étant orientés vers un hébergement collectif et non en appartement).

Les jeunes accueillis dans les établissements avec lesquels le département a conventionné bénéficient d'un accompagnement éducatif et de santé. Ils bénéficient de soins en urgence si nécessaire et d'un dépistage au centre de lutte antituberculeuse. Le bilan de santé global n'est effectué qu'après affiliation à la couverture maladie universelle lorsque le jeune est reconnu mineur.

Les jeunes disposent en général de bons alimentaires pour se nourrir ainsi que d'un kit d'hygiène qui leur est remis à leur arrivée. Ils ne disposent pas d'argent de poche. Les lieux d'accueil prévoient un minimum d'habits pour ceux qui arrivent sans aucun vêtement.

Le département des Pyrénées-Atlantiques a indiqué n'avoir pas relevé de difficultés majeures dans la prise en charge des jeunes durant la phase de mise à l'abri, si ce n'est certains jeunes présentant des problèmes de santé qui nécessitent des soins en urgence, ce qui contraint à différer le temps d'évaluation.

2.1.1.3 Les cas de refus de mise à l'abri et le contentieux y afférent

Comme indiqué précédemment, une première évaluation sommaire et informelle de la situation des jeunes est effectuée. Mais le département a indiqué qu'il y a toujours eu mise à l'abri des jeunes, à part trois ou quatre refus immédiats en cinq ans. Ces refus ont été motivés par le fait que les personnes étaient manifestement âgées de plus de 25 ans voire 30 ans, étaient déjà passées par le service mais sur un site différent ou bien avaient déjà été évaluées ailleurs.

Par ailleurs, le Département ne maintient pas la mise à l'abri des jeunes en cas de recours juridictionnel à l'encontre d'une décision négative du président du conseil départemental à l'issue de la phase d'évaluation. Les jeunes concernés sont alors orientés vers les dispositifs d'urgence d'assistance et d'orientation pour les personnes sans-abri, vers les réseaux bénévoles ou, le plus souvent, partent vers un autre département pour tenter à nouveau une prise en charge.

Le département a eu à gérer deux contentieux devant le juge administratif des référés au motif de refus de mise à l'abri. L'un des jeunes concernés avait des documents authentiques qu'il n'avait pas présentés au moment de l'évaluation mais qu'il a présentés au moment de la décision du tribunal. Pour l'autre jeune, le juge des référés n'a pas fait droit à sa demande.

2.1.1.4 Les données quantitatives sur la phase de mise à l'abri

Comme indiqué précédemment, le département des Pyrénées-Atlantiques a rencontré beaucoup de difficultés pour produire des données quantitatives précises et fiables. Il n'a pu renseigner que les données suivantes.

Les phases préalables de signalement et de mise à l'abri					
	2014	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**
Nombre de personnes ayant sollicité un accueil provisoire d'urgence auprès du département en tant que mineurs non accompagnés	**68**	**45**	**87**	**217**	**313**
Nombre de personnes s'étant vu opposer un refus de mise à l'abri par le département					
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	**68**	**45**	**87**	**217**	**313**
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	**25**	**12**	**25**	**49**	
Dont départs de leur propre initiative (fugues, …)	20	12	19	30	
Dont autre raisons de départ : retour vers la famille, procédure de reconduite à la frontière	5		6	19	

Le département n'a notamment pas été en mesure de distinguer :

- le nombre de personnes s'étant présentées d'elles-mêmes directement aux services du département, le nombre de personnes signalées au département par les services de police ou de gendarmerie et le nombre de personnes signalées par des associations ou par des tiers ;
- le détail de la répartition des personnes concernées entre les différentes structures de mise à l'abri, dans l'attente de leur évaluation (accueils au foyer départemental de l'enfance, dans des MECS, dans des dispositifs d'hébergement d'urgence créé spécifiquement pour les MNA, accueils chez des assistants familiaux, dans des hôtels, des foyers de jeunes travailleurs,…).

Par ailleurs, selon ce tableau, tous les jeunes ayant sollicité une mise à l'abri auraient été pris en charge en accueil d'urgence entre 2014 et 2018, ce qui contredit à la marge la réponse littérale faite par le département sur l'existence de quelques cas de refus de mise à l'abri.

L'ensemble de ces données quantitatives doit donc être appréhendé sous toutes réserves.

Enfin, pour expliquer le nombre de fugues figurant sur ce tableau, le Département a précisé que *« beaucoup de jeunes ont fugué courant 2017 et 2018, à la suite des décisions du juge des enfants ou du Parquet de prescrire des vérifications biométriques (âge osseux…), la veille du rendez-vous médical ou du rendez-vous avec la police aux frontières »*.

2.1.2 Le processus d'évaluation

2.1.2.1 Le rappel des dispositions légales et règlementaires

L'article R. 221-11 du CASF dispose qu'au cours de la période d'accueil provisoire d'urgence, le président du conseil départemental procède aux investigations nécessaires en vue d'évaluer la situation des demandeurs au regard notamment de leurs déclarations sur leur identité, leur âge, leur famille d'origine, leur nationalité et leur état d'isolement. Cette évaluation s'appuie essentiellement sur :

- des entretiens conduits par des professionnels dans le cadre d'une approche pluridisciplinaire et se déroulant dans une langue comprise par l'intéressé ;
- le concours du préfet de département, qui peut être demandé par le département pour vérifier l'authenticité des documents d'identification détenus par la personne ;
- le concours de l'autorité judiciaire, s'il y a lieu, pour la réalisation d'examens radiologiques osseux aux fins de détermination de l'âge.

L'évaluation peut être réalisée par les services du département, ou par toute structure du secteur public ou du secteur associatif à laquelle la mission d'évaluation aura été déléguée par le président du conseil départemental. Elle doit être conduite selon les modalités précisées dans un référentiel national qui fait l'objet de dispositions de portée règlementaire depuis l'intervention de l'arrêté du 17 novembre 2016 (NOR: JUSF1628271A).

Au terme d'un délai de cinq jours, ou avant l'expiration de ce délai si l'évaluation a été conduite avant son terme, le président du conseil départemental saisit le procureur de la République pour les situations des personnes reconnues en tant que MNA. En ce cas, l'accueil provisoire d'urgence se prolonge tant que n'intervient pas une décision de l'autorité judiciaire.

En revanche, si le président du conseil départemental estime que la situation de la personne concernée ne justifie pas la saisine de l'autorité judiciaire, il notifie à cette personne une décision de refus de prise en charge. En ce cas, l'accueil provisoire d'urgence prend fin.

Pour le financement de l'exercice de cette mission de mise à l'abri et d'évaluation, les départements peuvent percevoir une contribution forfaitaire de l'Etat.

Plus récemment, l'article 51 de la loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 a introduit dans le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile l'article L. 611-6-1 suivant : *« Afin de mieux garantir la protection de l'enfance et de lutter contre l'entrée et le séjour irréguliers des étrangers en France, les empreintes digitales ainsi qu'une photographie des ressortissants étrangers se déclarant mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille peuvent être relevées, mémorisées et faire l'objet d'un traitement automatisé dans les conditions fixées par la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés. / Le traitement de données ne comporte pas de dispositif de reconnaissance faciale à partir de la photographie. / Les données peuvent être relevées dès que la personne se déclare mineure. La conservation des données des personnes reconnues mineures est limitée à la durée strictement nécessaire à leur prise en charge et à leur orientation, en tenant compte de leur situation personnelle ».*

Ces dispositions ont été précisées par le décret n° 2019-57 du 30 janvier 2019, qui a notamment intégré dans le CASF les dispositions nouvelles des articles R. 221-15-1 à -9 autorisant la création d'un traitement de données à caractère personnel d'appui à l'évaluation de la minorité (AEM).

2.1.2.2 Les intervenants dans le processus d'évaluation

Dans le département des Pyrénées-Atlantiques, les évaluations des personnes se présentant comme étant MNA sont menées par l'association Isard COS avec lequel le département a passé une convention.

Selon le département, cette structure a été choisie car elle dispose d'une expertise reconnue dans la prise en charge des migrants. En effet, cette structure d'accueil relève d'une association nationale, le centre d'orientation sociale (COS)[35], devenue une fondation reconnue d'utilité publique en octobre 2018. Cette fondation emploie 50 salariés à Pau (où elle gère également un centre d'accueil des demandeurs d'asile disposant de 170 places) et 2 800 salariés dans toute la France, où elle gère plus de soixante établissements et services qui accueillent des personnes âgées, des personnes en situation de handicap, des personnes en situation de précarité, des réfugiés et familles en demande d'asile et des MNA. De plus, Isard COS avait déjà développé un service d'évaluation des MNA dans un autre département de la région.

Le fait pour le département des Pyrénées-Atlantiques de faire réaliser ces évaluations par une structure associative connue pour son engagement en faveur des personnes migrantes et/ou fragiles visait également à se prémunir contre des critiques susceptibles de provenir des associations militantes, en particulier sur le Pays Basque.

Après une première phase expérimentale de partenariat engagée en 2014, une convention a été passée entre le département et Isard COS le 11 juillet 2016 pour la période 2016-2018. Elle prévoit l'évaluation d'environ 104 jeunes par an ainsi que leur hébergement. Pour ces évaluations, le département s'engage à verser une somme maximale de 250 € par mineur et par jour (avec une durée maximale de 5 jours) ; pour l'hébergement, il est prévu une somme de 80 € par jour au-delà de ces cinq jours pour les mineurs accueillis en studios et de 100 € pour les accueils en chambre d'hôtel. Le montant total des participations départementales pour 2016 y était initialement plafonné à 141 760 € ; mais, au vu de l'augmentation du nombre de demandeurs, la commission permanente a approuvé en octobre 2016 un avenant portant ce plafonnement à 217 760 €.

Un avenant signé en 2017 a porté à 240 la prévision de jeunes accueillis pour cette année et a plafonné le montant des participations départementales 2017 à 590 000 €. Un autre avenant signé en 2018 a porté la prévision à 300 jeunes accueillis pour cette année et a plafonné le montant des participations départementales 2018 à 790 000 €.

Selon les données produites par le département, les versements réels ont respecté ces plafonds annuels, comme l'indique le tableau ci-après :

Dénomination	Nature des missions	Renseignements demandés	2014	2015	2016	2017	2018
Isard COS Service d'accueil et d'évaluation Pau	**Accueil d'urgence Mise à l'abri**	Capacité d'accueil théorique					34
		Nombre de mineurs ou de jeunes accueillis au 31 décembre					34
		Financement apporté par le département en fonctionnement (en €)		101 240	84 300	403 000	675 840

[35] Voir https://www.fondationcos.org/

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

2.1.2.3.1 Le rôle de la structure Isard COS

La convention 2016-2018 passée par le département avec l'association Isard COS comporte en son annexe un document intitulé *« le contenu de l'évaluation des cinq jours »* qui comporte bien tous les six points d'entretien prévus par l'article 6 de l'arrêté susmentionné du 17 novembre 2016.

S'agissant de la séparation entre les acteurs chargés de la mise à l'abri (accueil provisoire d'urgence) et les acteurs chargés de l'évaluation, le département a indiqué qu'Isard COS dispose d'un service de mise à l'abri et d'évaluation ce qui a rapidement posé des difficultés car l'équipe ne pouvait plus suivre le rythme des évaluations du fait d'une mobilisation en journée auprès des jeunes mis à l'abri. Les places de mise à l'abri ont donc été développées par le département auprès d'autres prestataires et le centre Isard COS a pris lui-même la décision de scinder son équipe en deux afin que ce ne soient plus les mêmes professionnels qui gèrent le quotidien des jeunes mis à l'abri et qui gèrent les évaluations.

Les entretiens d'évaluation se déroulent dans les locaux d'Isard COS. L'évaluation est expliquée aux jeunes en amont par le service qui gère la mise à l'abri et qui les informe des objectifs et des enjeux.

Deux entretiens ont lieu pendant la phase d'évaluation. Les jeunes produisent les documents et justificatifs s'ils en ont lors de ces entretiens. Isard COS fait appel à une plateforme d'interprétariat téléphonique en tant que de besoin.

Les jeunes ne sont pas accompagnés par un tiers sauf dans quelques situations particulières : lorsque le jeune souhaite être assisté d'un avocat, lorsque l'évaluation intervient après saisine du juge des enfants ou lorsque le jeune en fait la demande.

2.1.2.3.2 L'intervention des services du département et de l'Etat lors de l'évaluation

Les services du département interviennent également lors de cette phase de l'évaluation. En effet, ce sont les cadres de la CRIP qui saisissent les services de la Police aux frontières (PAF) pour l'évaluation des documents d'identification et d'état civil produits par les jeunes. A cet effet, une fiche de liaison avec la PAF est remplie et motivée par les cadres de la CRIP pour solliciter une vérification documentaire et/ou biométrique[36]. Cette fiche est adressée à la PAF avec copie à

[36] Selon le département, les analyses biométriques sont demandées par la CRIP en cas de doute sur le parcours, l'identité, la nationalité, l'âge apparent. Elles sont réalisées par la PAF par le recours à divers outils :

- Application de gestion des dossiers des ressortissants étrangers en France (AGDREF) (voir https://www.cnil.fr/fr/agdref-application-de-gestion-des-dossiers-des-ressortissants-etrangers-en-france);
- VISABIO (Traitement automatisé de données à caractère personnel relatives aux étrangers sollicitant la délivrance d'un visa Prévu et autorisé par les articles R. 611-8 et suivants du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile) ;
- Eurodac (système d'information à grande échelle contenant les empreintes digitales des demandeurs d'asile et de protection subsidiaire et immigrants illégaux se trouvant sur le territoire de l'Union européenne (voir https://www.cnil.fr/fr/systeme-dinformation-eurodac);
- FAED (Fichier automatisé des empreintes digitales servant à la recherche et à l'identification des auteurs de crimes et de délits ainsi qu'à l'identification de personnes condamnées à une peine privative de liberté (voir https://www.cnil.fr/fr/faed-fichier-automatise-des-empreintes-digitales).

la structure d'accueil pour informer le jeune concerné de cette demande. Celui-ci reçoit ensuite une convocation à la PAF où il est accompagné par un salarié d'Isard COS. La PAF communique à la CRIP un résumé du résultat des vérifications afin qu'elle en dispose au moment de la prise de décision.

Les plus jeunes ne sont pas concernés par cette procédure sauf pour l'expertise documentaire.

Selon le département, ces vérifications de la PAF permettent de confirmer l'identité et l'âge d'un mineur, sa nationalité, la délivrance d'un éventuel titre de séjour dans un autre pays et/ou l'existence éventuelle d'un service exerçant sa tutelle ou d'une famille résidente dans l'espace Schengen (mineurs en fugue). Elles permettent aussi à la PAF, après avoir pris attache des autorités étrangères concernées, de retrouver, le cas échéant, une évaluation déjà faite en Espagne ou en Italie.

Le département n'a cependant pas été en mesure d'indiquer précisément le nombre de saisines de la PAF de 2014 à 2018 inclus, ni, a fortiori, le nombre plus précis d'analyses biométriques demandées et réalisées ou le nombre de saisines d'autorités étrangères.

Cette procédure faisant intervenir la PAF a tardé à être formalisée.

En effet, un projet de protocole entre le département, la préfecture et les procureurs de la République près les tribunaux judiciaires de Pau et de Bayonne avait été élaboré dans le prolongement de la circulaire interministérielle du 25 janvier 2016 (NOR : JUSF1602101C) relative à la mobilisation des services de l'Etat auprès des conseils départementaux concernant les mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille et les personnes se présentant comme tels. Mais sa signature a pris du retard en raison de divers éléments de contexte qui ont été expliqués par le département et la procureure de la République de Pau.

Finalement, ce protocole a été signé le 24 août 2020 par le préfet et le président du conseil départemental (les procureurs n'en sont pas signataires, mais la procédure de transmission d'informations à leur intention y est bien prévue).

La chambre régionale des comptes prend donc acte du fait que sa recommandation suivante a été totalement mise en œuvre.

Recommandation n° 18. Finaliser le protocole prévu entre le département, la préfecture et les procureurs de la République près les tribunaux judiciaires de Pau et de Bayonne, élaboré en application de la circulaire interministérielle du 25 janvier 2016 (NOR : JUSF1602101C) relative à la mobilisation des services de l'Etat auprès des conseils départementaux concernant les mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille et les personnes se présentant comme tels. Intégrer dans ce protocole les modalités nouvelles d'appui à l'évaluation de la minorité résultant du décret n° 2019-57 du 30 janvier 2019.

Par ailleurs, le département des Pyrénées-Atlantiques a indiqué qu'il ne faisait pas partie des départements tests pour la mise en place du traitement de données à caractère personnel d'appui à l'évaluation de la minorité mis en place par le décret n° 2019-57 du 30 janvier 2019 susmentionné. Selon lui, les outils techniques sont en cours de finalisation (logiciel de cryptage pour échange d'informations entre préfecture et services départementaux, arrêté de désignation des agents dédiés, etc.) ; il ne devrait y avoir qu'une seule borne de saisie, située à Pau, ce qui nécessitera également l'acheminement des jeunes concernés notamment pour ceux mis à l'abri dans le Pays Basque. Selon le département, cette vérification induira donc un travail administratif supplémentaire.

2.1.2.3.3 La réalisation d'examens radiologiques osseux

Le département des Pyrénées-Atlantiques a indiqué qu'en l'absence de documents d'état civil produits par les demandeurs, des examens radiologiques osseux ont pu être demandés par le département, par les juges pour enfants ou par le Parquet de Pau[37]. En règle générale, *« le département demande cet examen uniquement en présence de doutes sur la minorité et en l'absence de documents ou lorsque les documents d'identité ont été déclarés faux par la PAF »*.

Le département n'a toutefois pas été en mesure de préciser le nombre de cas dans lesquels ces demandes d'examens radiographiques ont été effectuées et quelles en ont été les conclusions. Il a indiqué qu'après une recherche manuelle, dix recherches d'âge osseux ont été renseignées en 2018 sans pouvoir affirmer que ce nombre est exhaustif. Cinq de ces examens ont permis de conclure à une reconnaissance de minorité et cinq ont abouti à un non-lieu à assistance éducative émanant du Parquet.

Selon la procureure de la République de Pau, ces demandes ont concerné une trentaine de cas en 2018-2019 et a mis en évidence quelques difficultés liées au recueil du consentement (en lien notamment avec la nécessité de présence physique d'un interprète) au contenu de l'examen médical (une procédure d'estimation de l'âge ayant été élaborée et prévoyant dans certains cas un scanner de la clavicule, qui n'était jamais réalisé jusqu'alors).

Ainsi, selon le département, même si *« plusieurs données ne sont pas quantifiées, (...) on peut affirmer qu'une fois sur deux environ les âges osseux, ainsi que les vérifications biométriques ont permis d'emporter une décision et de confirmer ou lever un doute dans un sens ou dans l'autre »*.

2.1.2.4 Le respect du délai d'instruction de cinq jours

Le département des Pyrénées-Atlantiques a indiqué que *« le délai d'évaluation de cinq jours n'est pas respecté du fait de l'afflux massif de jeunes se déclarant MNA dans le département. Le délai d'attente avant évaluation était d'un mois et demi dernièrement jusqu'à ce que la mobilisation d'une plus grande équipe d'évaluateurs permette de réduire ce délai »*.

Cette réponse très floue, confirmée par l'impossibilité pour le département de donner des éléments statistiques précis sur l'ensemble de la procédure d'évaluation (voir ci-après), illustre la carence récurrente du département à pouvoir donner des informations circonstanciées et quantifiées précises.

L'entretien mené en cours d'instruction avec les responsables de la structure Isard COS n'a pas permis de recueillir davantage de précisions d'ordre quantitatif ; il a toutefois permis de confirmer que l'objectif d'une évaluation sous les cinq jours n'a pas été respecté en particulier lors de flux importants d'arrivants.

[37] Selon le Département, le Parquet de Bayonne refuse de les demander, au motif qu'il n'est pas compétent au civil pour ce faire.

La procureure de la République de Pau a toutefois constaté que les évaluations faites étaient de bonne qualité et que la procédure faisant intervenir les services de la PAF permet d'élaborer des dossiers particulièrement documentés et éclairants, ce qui limite les fraudes.

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

Les évaluations sont rédigées par les travailleurs sociaux qui ont rencontré le jeune et un avis motivé est rédigé par le cadre d'Isard COS. Ces écrits sont transmis par mail à la CRIP.

A l'issue de la procédure d'évaluation, les cadres de la CRIP organisent un rendez-vous et reçoivent les jeunes en présence d'un travailleur social d'Isard COS et d'un interprète si besoin ou via une plateforme d'interprétariat. Les cadres de la CRIP attendent les analyses de la PAF pour convoquer les jeunes.

Selon le département, *« les éléments recueillis dans le cadre de l'évaluation, ainsi que les autres investigations éventuelles sont pris en compte par les cadres de la CRIP qui décident de la suite à y donner. Ces professionnels sont des cadres de la protection de l'enfance. Ils peuvent investiguer sur la cohérence du récit du jeune en vérifiant des informations sur internet ou les réseaux sociaux. (...)* ». En effet, *« la vérification de cohérence est généralement faite par Isard COS lorsque les jeunes sont munis de documents dès l'évaluation et qu'ils les présentent. Dans certains cas, le document apparait en dernière phase au moment de l'entretien avec le cadre CRIP. Certaines données interviennent après la prise de décision et avant l'audience devant le juge des enfants qui prend alors sa décision au regard des éléments qu'il peut recevoir directement du Parquet ou des services ».*

Les cadres de la CRIP prennent leurs décisions en présence du jeune et au vu d'un faisceau d'indices. En cas de refus de reconnaissance de la situation de MNA, ils rédigent un arrêté notifié sur place à l'intéressé. Ils peuvent, dans certains cas, différer la décision si des éléments nouveaux ou un problème de santé ne permettent pas de prendre une décision immédiate.

Selon le département, jusqu'en 2018, tous les jeunes étaient reçus par un cadre de la CRIP pour la prise de décision négative ou positive. Toutefois, l'afflux de jeunes a modifié cette pratique depuis février 2019. Il a alors été privilégié pendant un temps de ne recevoir les jeunes qu'en cas de refus de prise en charge afin de pouvoir les leur signifier de visu. Pour les autres, les saisines du Parquet en vue d'une ordonnance provisoire de placement ont été effectuées sans rendez-vous préalables avec les cadres de la CRIP. Un renfort exceptionnel d'un cadre de catégorie A pendant quatre mois au cours de l'été 2019 aurait toutefois permis provisoirement un retour à la normale.

Le département n'a pas été en mesure de préciser dans quelles proportions les décisions prises par les cadres de la CRIP s'écartaient des propositions faites par la structure Isard COS à l'issue de l'évaluation.

Selon le département, il n'y a pas eu de recours contre les décisions de refus du président du conseil départemental auprès du Conseil Départemental, certains jeunes concernés ayant priorisé des saisines directes du juge des enfants.

Le département a indiqué aussi n'avoir pas identifié de cas de demandeurs ayant sollicité une nouvelle évaluation dans les Pyrénées-Atlantiques après une évaluation défavorable dans un autre département.

Par ailleurs, s'agissant d'éventuelles réévaluations de MNA en provenance d'autres départements, le département a apporté les explications suivantes : *« au vu de certaines évaluations très succinctes et à la demande des juges, les services du département ont pu procéder*

à des réévaluations de MNA qui leur ont été confiés en provenance d'autres départements. Cependant, au vu de la montée en charge, il n'a plus été possible de le faire depuis fin 2017 ». Toutefois, le département n'a pas été en mesure de quantifier le nombre de ces réévaluations passées.

Interrogé sur les suites données lorsque sont mises en évidence au stade de l'évaluation, les fraudes à l'identité ou à la minorité ou bien les suspicions de l'existence éventuelle de réseaux organisés et/ou de passeurs, le département a indiqué que *« La PAF met en œuvre ses propres compétences et signale au Parquet. Le département n'a pas eu à signaler directement ce type de fraudes au préfet ».*

D'une manière générale, sur l'organisation de ces évaluations, le département a indiqué que la principale difficulté rencontrée a été le nombre de demandes déposées par des jeunes alors que les moyens restaient inchangés. Il a fallu qu'Isard COS renforce l'équipe d'évaluateurs, avec la difficulté majeure de recruter des personnes pour exercer cette mission.

2.1.2.6 Les données quantitatives sur la phase d'évaluation

Le département a produit en cours d'instruction les données quantitatives suivantes :

	2014	2015	2016	2017	2018	Total
A- Nombre de personnes ayant sollicité un accueil provisoire d'urgence auprès du département en tant que mineurs non accompagnés	68	45	87	217	313	**730**
B- Nombre de personnes ayant fait l'objet d'une évaluation de leur minorité et de leur situation sociale par le département	**39**	**30**	**66**	**148**	**157**	**440**
Ecart A - B	***29***	***15***	***21***	***69***	***156***	***290***

Le département a expliqué les écarts de la dernière ligne de la manière suivante :

- il est le point d'accès principal des MNA depuis l'Espagne et de très nombreux jeunes ne font que passer. Ils continuent leur chemin vers un département ou un pays où ils ont des connaissances, plus ou moins proches, et fuguent peu après leur mise à l'abri par le département. Parfois, ils sont arrêtés par la police et remis aux services du département alors qu'ils sont munis de billets de train ou de bus pour d'autres destinations. Dans le cas où ils rejoignent une famille identifiée, le service départemental, via le CDEF, organise le retour auprès de ces familles qui les attendent ;
- Bayonne est un point de fixation de nombreux jeunes errants issus du Maghreb, qui restent 24 heures ou 48 heures au maximum à la demande de la police, après une garde à vue, et refusent ensuite tout processus d'évaluation.

Les données fournies par le département sont cohérentes avec celles produites, pour 2018, par la structure Isard COS.

Elles sont en revanche bien moins cohérentes avec celles figurant sur les demandes adressées par le département à l'agence de services et de paiement (ASP) pour le remboursement des dépenses de mise à l'abri des MNA, qui sont synthétisées dans le tableau suivant.

Déclarations ASP	A- Nombre de jeunes concernés	B -Nombre de jours	Montant de l'aide demandée (= B x 250)	Durée moyenne (= B/A)
Total 2014	66	287	71 750	4,3
Total 2015	43	191	47 750	4,4
Total 2016	91	416	104 000	4,6
Total 2017	217	1 001	250 250	4,6
Total 2018	355	1 633	408 250	4,6

Or, ces demandes de remboursement adressées à l'ASP comportaient toutes la mention certifiant que le département des Pyrénées-Atlantiques avait *« (...) mené l'évaluation de la situation des jeunes pour lesquels (il) demande par la présente le remboursement du forfait de 250 € par jour et par jeune suivi dans la limite de cinq jours par jeune ».*

Le tableau ci-après précise les écarts observés, qui amènent à s'interroger sur la fiabilité des données transmises à l'ASP, cette situation exposant également le département à un risque de demande de remboursement de sommes perçues.

	2014	2015	2016	2017	2018	Total
A- Nombre de personnes **ayant sollicité un accueil provisoire d'urgence auprès du département en tant que MNA**	68	45	87	217	313	**730**
B- Nombre de personnes ayant **fait l'objet d'une évaluation de leur minorité et de leur situation sociale par le département**	39	30	66	148	157	**440**
C- Nombre de jeunes **mentionnées sur les demandes** de remboursement adressées à l'Agence de services et de paiement	66	43	91	217	355	**772**
Ecart C - A	***-2***	***-2***	***4***	***0***	***42***	***42***
Ecart C - B	***27***	***13***	***25***	***69***	***198***	***332***

Le département a aussi complété le tableau suivant qui, d'une part, confirme qu'il n'est pas en mesure de quantifier précisément les durées des évaluations et qui, d'autre part, montre que les taux de réponses positives ont varié d'une année à l'autre mais représentent, sur l'ensemble de la période, un peu moins de la moitié des dossiers évalués (48 %).

Le déroulement de la phase d'évaluation							
		2014	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**TOTAL**
Nombre de personnes ayant fait l'objet d'une évaluation de leur minorité et de leur situation sociale par le département		**39**	**30**	**66**	**148**	**157**	**440**
Nombre d'entretiens conduits dans le cadre de l'évaluation	**Un seul**						
	D**eux**						
	T**rois ou plus**	39	30	66	148	157	440
Durée moyenne des entretiens (en heures)		**1H30**					
Nombre de recours à un service d'interprétariat							
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)**						
	inférieure à 5 jours						
	de 5 jours à 8 jours	X	X				
	9 ou 10 jours			X			
	plus de 10 jours				X		
	Durée de l'évaluation la plus longue					X	
Nombre d'évaluations ayant débouché sur une décision positive de reconnaissance de la situation de mineurs non accompagné		**28**	**15**	**31**	**58**	**80**	**212**
% de décisions positives		***72%***	***50%***	***47%***	***39%***	***51%***	***48%***
Nombre d'évaluations ayant débouché sur une décision négative (refus de reconnaissance de la situation de mineurs non accompagné)		**11**	**15**	**35**	**90**	**77**	**228**
% de refus		***28%***	***50%***	***53%***	***61%***	***49%***	***52%***

Pour les décisions de refus, le département n'a pas été en mesure de les distinguer selon différents motifs (absence de situation de minorité, absence de situation d'isolement, mise en évidence d'incohérences graves, absence de danger, autres motifs).

Il n'a pas non plus pu renseigner les données quantitatives relatives aux éventuelles saisines des juges des enfants et aux suites données à ces saisines. Sur ce point, le département a simplement indiqué que *« les recours devant le juge des enfants aboutissent lorsqu'il y a production d'éléments nouveaux. La différence éventuelle d'appréciation entre le juge des enfants et le conseil départemental ou le Parquet et le conseil départemental ne fait pas débat dans un sens ou dans l'autre. Les magistrats ont traité avec le plus de célérité possible ces recours. Au niveau de la cour d'appel, le nombre de contentieux augmente au vu de la masse des situations traitées. Le conseil départemental exécute les décisions et arrêts de cour d'appel ainsi que les décisions du tribunal administratif »*. La procureure de la République de Pau a indiqué que le nombre de saisines directes peut être évalué à une cinquantaine en 2018-2019 et que, dans la plupart des cas, les décisions judiciaires prises n'ont pas remis en cause les refus initiaux.

Le département a aussi produit le tableau suivant qui montre à nouveau le peu de précision des données répertoriées et conservées.

L'évaluation de l'état civil, de la minorité et de la situation sociale						
		2014	2015	2016	2017	2018
Nombre de personnes ayant fait l'objet d'une évaluation de leur minorité et de leur situation sociale par le département		**39**	**30**	**66**	**148**	**157**
Genre	Jeunes garçons	37	28	64	141	150
	Jeunes filles	2	2	2	7	7
Nombre de personnes n'ayant produit aucun document d'identité						
Nombre de personnes ayant produit des documents d'identité						
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		100% des personnes ayant présenté des documents d'identité				
Nombre de personnes pour lesquels un examen radiologique osseux a été demandé par le département pour une estimation de l'âge						
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				70% environ des personnes n'ayant pas produit de documents d'identité ont été adressé à la PAF pour des analyses biométriques		
Nombre de cas pour lesquels un signalement a été effectué (au préfet, au procureur de la République, à d'autres services de l'État)						

Après évaluation, les articles L. 221-2-2 et R. 221-13 et -14 du code de l'action sociale et de la famille instituent un mécanisme de répartition nationale des MNA avec pour objectif une *« répartition proportionnée des accueils de ces mineurs entre les départements, en fonction de critères démographiques et d'éloignement géographique »*. Ce mécanisme repose sur une clé de répartition prenant en compte divers critères. La mise en œuvre de ce mécanisme impose que, dans tous les cas, une fois la minorité établie, l'autorité judiciaire saisisse la cellule MNA du ministère de la justice chargée de proposer une affectation géographique pour le placement définitif.

Le tableau suivant, renseigné par le département, précise les suites données aux décisions positives de reconnaissance du statut de MNA.

Départements où sont placés les jeunes reconnus en tant que mineurs non accompagnés à la suite de leur évaluation, dans l'attente de la décision du juge des enfants						
		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	24	17	24	58	75
	Nombre de placements dans d'autres départements en application de la gestion centralisée des placements	4	0	0	0	5
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		17	25	44	84	93

Pour expliquer les écarts constatés entre, d'une part, les deux cases grisées ci-dessus et, d'autre part, les données figurant dans le tableau sur « *le déroulement de la phase d'évaluation* », dans sa ligne « nombre d'évaluations ayant débouché sur une décision positive de reconnaissance de la situation de MNA » (15 en 2015 et 31 en 2016), le département a indiqué que *« certaines évaluations positives n'ont pas été suivies par le Parquet suite à des investigations reçues par l'autorité judiciaire ou des décisions préfectorales et certains placements ont été ordonnés*

judiciairement malgré une évaluation négative du Département par le jeu des recours ». Cette réponse contredit toutefois le fait que, pour les décisions positives, le département avait indiqué *« sans objet »* dans la ligne d'un tableau mentionnant le *« 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) ».*

Par ailleurs, le département n'a pas été en mesure de renseigner le tableau concernant le laps de temps entre une décision positive d'un président de conseil départemental[38] et la décision de placement prise par le juge des enfants.

Enfin, la ligne du tableau précédent relative au *« nombre de placements dans d'autres départements en application de la gestion centralisée des placements »* montre que la quasi-totalité (hormis en 2014) des jeunes évalués mineurs par le département des Pyrénées-Atlantiques est restée placée par la suite dans ce département. Ce point a été confirmé en cours d'instruction, le département ayant précisé toutefois que des réorientations vers d'autres départements sont effectuées depuis décembre 2018.

Enfin, le département a indiqué n'avoir jamais refusé de prendre en charge des personnes évaluées comme étant des MNA dans d'autres départements et qui lui ont été confiées.

2.1.3 Le coût de la mise à l'abri et sa compensation par l'État

Le Département n'a pas été en mesure de compléter les tableaux détaillés relatifs aux coûts et recettes afférents à la mise à l'abri et à l'évaluation des MNA. Pour les coûts, il a produit uniquement les données figurant sur la ligne A du tableau ci-dessous, qui présentent quelques écarts avec les données plus détaillées qu'il avait produites par ailleurs, pour ce qui est du financement départemental des structures dédiées à l'accueil d'urgence et à la mise à l'abri des personnes se présentant en tant que MNA (ligne B du tableau ci-dessous).

[38] Que ce soit le président du conseil départemental des Pyrénées Atlantiques ou celui d'un autre département pour des enfants placés par la suite dans le département des Pyrénées Atlantiques.

		2014	2015	2016	2017	2018	Total 2014-2018
A- Accueil d'urgence et mise à l'abri	Financement apporté par le département (en €)	0	101 240	84 300	403 000	859 194	**1 447 734**
Dont Isard COS Pau	*Accueil d'urgence, mise à l'abri et évaluation : financement départemental*		*101 240*	*84 300*	*403 000*	*675 840*	***1 264 380***
Dont SAU MNA SEAPB Bayonne	*Dispositifs expérimentaux accueil d'urgence : financement par départemental*					*85 659*	***85 659***
Dont OGFA Jurançon						*97 695*	***97 695***
B - Coût de la phase de mise à l'abri et d'évaluation	Compte 652 418 Accueil dans un dispositif d'hébergement d'urgence créé spécifiquement pour les jeunes se présentant comme étant des MNA	40 800	45 910	155 760	403 000	884 911	**1 530 381**
Ecart B-A		**40 800**	**-55 330**	**71 460**	**0**	**25 717**	**82 647**

Il n'est par ailleurs pas certain que ces coûts soient exhaustifs. Ils n'intègrent notamment pas les coûts d'accueil des MNA qui ont été mis à l'abri en urgence au CDEF.

Pour les recettes, comme indiqué précédemment, le département a adressé des demandes de remboursement des frais à l'ASP sur le fondement de l'article R. 221-12 du CASF qui, dans sa version en vigueur du 27 juin 2016 au 30 juin 2019, disposait que le comité de gestion du fonds national de financement de la protection de l'enfance définit les modalités de remboursement forfaitaire, par jour et par personne prise en charge ; ce remboursement forfaitaire était alors fixé à 250 € par jour et par jeune, dans la limite de cinq jours. Le département des Pyrénées-Atlantiques a perçu à ce titre les sommes suivantes.

Dénomination	2014	2015	2016	2017	2018	Total
Sommes perçues de l'ASP pour le remboursement des dépenses de mises à l'abri des MNA	71 750	47 750	104 000	250 250	408 250	**882 000**

En définitive, les coûts engagés par le département de 2014 à 2018 inclus pour la mise à l'abri et l'évaluation des personnes se présentant comme MNA peuvent approximativement être évalués à 1,50 M€, tandis que les remboursements demandés à l'Etat s'élèvent à 0,83 M€. Le montant net resté à charge du département pour l'ensemble de cette phase peut donc être évalué à 0,67 M€.

2.2 Les spécificités de la prise en charge par l'aide sociale à l'enfance des mineurs non accompagnés

Les modalités d'accueil des MNA sont précisées notamment par la circulaire interministérielle du 25 janvier 2016 relative à la mobilisation des services de l'Etat auprès des conseils départementaux concernant les mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille et les personnes se présentant comme tels (NOR : JUSF1602101C). Cette circulaire précise en particulier divers aspects relatifs à la scolarisation des MNA, à leur accès à la formation professionnelle pendant leur minorité, à la mise en œuvre de bilans de santé et à la préparation de leur accès au séjour des jeunes pris en charge par l'ASE.

2.2.1 Les spécificités de l'organisation du département pour la prise en charge des mineurs non accompagnés placés à l'aide sociale à l'enfance

Le département des Pyrénées-Atlantiques a fait état de quelques spécificités des MNA par rapport à son organisation générale concernant l'ASE :

- les MNA nécessitent un accompagnement différent des autres jeunes accueillis par l'ASE. En effet, la dimension culturelle est à prendre en compte et, par ailleurs, il s'agit de jeunes souhaitant aller rapidement vers l'autonomie. L'accompagnement est donc principalement centré sur l'insertion sociale, l'insertion professionnelle et le soin ;
- ce sont les professionnels des structures d'accueil qui accompagnent les MNA durant leur prise en charge. Il n'y a pas de référent ASE désigné sauf pour les MNA accueillis chez des assistants familiaux du département ou par des familles de parrainage ;
- chaque MNA dispose d'un dossier ASE au même titre que tous les mineurs accueillis à l'ASE. Le projet pour l'enfant n'est pas mis en œuvre pour les MNA ;
- le département ne s'est pas doté d'un service chargé plus spécifiquement de construire les projets d'intégration des MNA. Il n'y a pas non plus de dispositifs de mentorat entre anciens et actuels MNA et aucun parcours type et spécifique d'intégration des MNA n'a été mis en place.

2.2.2 L'effectivité et la durée de la prise en charge des mineurs non accompagnés

Le département des Pyrénées-Atlantiques a précisé que :

- la durée moyenne de prise en charge des MNA est de deux ans ;
- des MNA admis dans le dispositif d'accueil l'ont parfois quitté prématurément, avant d'avoir atteint l'âge de 18 ans, pour de multiples raisons. Le plus souvent, cela correspond à des jeunes pour lesquels ont été découverts des faits tendant à remettre en cause la minorité. Cependant, le département ne dispose ni de données quantitatives ni d'analyses explicatives relatives à ces départs prématurés.

Il n'existe pas de procédure spécifique pour la prise en compte des éventuels comportements délinquants. Le suivi est le même que pour les autres jeunes accueillis à l'ASE (un travail de partenariat avec les services de la PJJ est mis en œuvre dans ces cas). Selon le département, *« ces cas ne sont pas recensés mais représentent une minorité de jeunes (consommation produits illicites, violences) »*.

Le département a complété en cours d'instruction le tableau suivant relatif au nombre de MNA entrés au cours de l'année dans le dispositif d'accueil mis en place par le département.

Nombre de mineurs non accompagnés qui sont entrés au cours de l'année dans le dispositif d'accueil mis en place par le département							
		2014	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**Total**
Origine de l'entrée dans le dispositif	Mineurs non accompagnés qui avaient été évalués et suivis dès leur mise à l'abri par le département	26	17	34	67	73	**217**
	Mineurs non accompagnés qui avaient été évalués dans d'autres départements et qui ont été confiés au département	17	25	45	82	92	**261**
Total		**43**	**42**	**79**	**149**	**165**	**478**

Il comporte des données qui ne sont pas totalement cohérentes avec celles du tableau de la partie 2.1.2.6 intitulé *« Départements où sont placés les jeunes reconnus en tant que mineurs non accompagnés à la suite de leur évaluation, dans l'attente de la décision du juge des enfants »*. Selon le département, l'écart s'explique par le fait que le tableau ci-dessus retrace les mineurs confiés après intervention des décisions judiciaires.

Globalement, sur l'ensemble de la période 2014-2018, le département des Pyrénées-Atlantiques a donc accueilli à titre pérenne 478 MNA dont 217 avaient été mis à l'abri et évalués dans le département et 261 étaient en provenance d'autres départements en application du mécanisme de répartition nationale.

2.2.3 L'exercice de la tutelle juridique sur les mineurs non accompagnés

Lorsqu'un mineur non accompagné est pris en charge par l'aide sociale à l'enfance, la tutelle doit être assurée par le département. Sur ce point, le département des Pyrénées-Atlantiques a apporté les précisions suivantes :

- la tutelle n'est pas demandée au juge des tutelles de façon systématique ; elle ne l'est que lorsque les MNA arrivent relativement jeunes et après s'être assuré de leur souhait de s'installer et de s'inscrire dans un projet d'insertion dans le département ;
- la tutelle demandée est facilement accordée par le juge des tutelles sous un délai rapide d'un mois, sans difficulté particulière ;
- selon le département, il n'y a pas de difficulté pour la prise en charge des autres MNA, pour lesquels il ne sollicite pas de tutelle, en particulier pour les actes non usuels, *« dans la mesure où le juge des enfants autorise, au besoin, le service à agir en lieu et place du détenteur de l'autorité parentale ».*

2.2.4 Les spécificités des modalités d'hébergement des mineurs non accompagnés

Jusqu'en 2017-2018, les MNA accueillis par le département des Pyrénées-Atlantiques étaient encore pour une grande part orientés vers des MECS. Cependant, selon le président du conseil départemental, si ce dispositif permettait de leur offrir un hébergement, il était surdimensionné en terme éducatif, par rapport aux besoins de ces jeunes, alors qu'il n'était pas suffisamment orienté en termes d'inclusion et d'insertion professionnelle et les dispositifs d'accueil ne pouvaient pas être adaptés.

Le département a donc développé notamment à partir de 2017-2018 une offre d'accueil spécifique dédiée aux MNA avec des modalités d'accompagnement différentes, tournées vers l'insertion professionnelle, sociale et le soin. Il s'agit d'hébergements diversifiés avec un accompagnement éducatif moins soutenu qu'en MECS. Les partenaires associatifs ont donc été mobilisés afin de créer des places d'accueil pérennes dédiées aux MNA dans le cadre de dispositifs expérimentaux.

Le département a complété le tableau suivant, qui n'inclut pas l'année 2019.

Dénomination	Renseignements	2016	2017	2018
AJIR Pau	Capacité d'accueil théorique			32
	Taux de remplissage au 31/12			100%
	Financement départemental / capacité d'accueil théorique			10 109
Isard Cos Pau	Capacité d'accueil théorique	15	15	15
	Taux de remplissage au 31/12	100%	100%	100%
	Financement départemental / capacité d'accueil théorique	6 750	22 087	22 087
OGFA Jurançon	Capacité d'accueil théorique			22
	Taux de remplissage au 31/12			100%
	Financement départemental / capacité d'accueil théorique			13 536
Bakéan SEAPB Bayonne	Capacité d'accueil théorique			10
	Taux de remplissage au 31/12			100%
	Financement départemental / capacité d'accueil théorique			7 437
Fondation Apprentis d'Auteuil Audaux **(*)**	Capacité d'accueil théorique		27	27
	Taux de remplissage au 31/12		100%	100%
	Financement départemental / capacité d'accueil théorique		26 282	19 910
Total accueil pérenne MNA	Capacité d'accueil théorique	15	42	106
	Nombre de mineurs ou de jeunes accueillis au 31/12	15	42	106
	Taux de remplissage au 31/12	***100%***	***100%***	***100%***
	Financement apporté par le département (en €)	**193 320**	**1 040 910**	**1 564 514**
	Financement départemental / capacité d'accueil théorique	12 888	24 784	14 760
	Financement départemental / Jeunes accueillis au 31/12	***12 888***	***24 784***	***14 760***

(*) Ce dispositif a été fermé le 30 juin 2018

Des places supplémentaires ont été autorisées début 2019. Actuellement, la situation est la suivante : OGFA : 50 places pour l'accueil pérenne, SEAPB : 25 places pour l'accueil pérenne, AJIR : 40 places pour l'accueil pérenne, COS : 15 places pour l'accueil pérenne, Missions Père Cestac : 15 places. L'ouverture des nouveaux dispositifs est aussi prévue pour le début de l'année 2020.

Les critères d'orientation des MNA vers les différentes solutions d'hébergement sont le genre, l'âge et la fragilité qui ne permettrait pas au jeune de vivre en appartement (colocation). Pour les MNA les plus jeunes, les orientations vers les MECS ou assistants familiaux sont privilégiées.

Selon le département, les choix d'orientation individuels ne nécessitent pas d'évaluation spécifique préalable des situations des MNA puisque cette évaluation est réalisée au sein des structures de mise à l'abri et est facilitée par le fait que le délai d'évaluation des cinq jours n'est pas respecté (ce qui laisse de fait plus de temps pour évaluer les besoins de chaque jeune). Pour les jeunes accueillis en provenance d'autres départements (dans le cadre de la répartition nationale), le choix du mode d'hébergement se fait par des échanges avec le département qui a précédemment accueilli et évalué le jeune et/ou à l'aide des écrits le concernant.

L'accueil de MNA en MECS ne présente selon le département pas de difficulté majeure et a parfois même montré un effet bénéfique sur le groupe. Cependant, les MNA orientés en MECS ne doivent être que ceux identifiés comme très jeunes ou vulnérables, sans quoi le dispositif de MECS serait saturé.

S'agissant des données quantitatives sur les différentes formes d'hébergement des MNA au 31 décembre et leur évolution de 2014 à 2018 inclus, le département n'a été en mesure de compléter que les éléments suivants.

Données relatives à l'ensemble des mineurs non accompagnés pris en charge par le département au 31 décembre					
	2014	2015	2016	2017	2018
Nombre total de mineurs non accompagnés pris en charge par le département	55 (*)	52	82	177	213

(*) Le nombre de 55 en 2014 intégrait les jeunes majeurs. Il correspond aux statistiques demandées par la DREES en 2014. Le département a indiqué ne pas disposer d'outil pour retrouver le nombre de mineurs en 2014.

En revanche, il n'a pas été en mesure de détailler la répartition des MNA selon les différentes formes d'hébergement (MECS, familles d'accueil, …).

2.2.5 Les spécificités des soins à apporter aux mineurs non accompagnés

Dans son rapport sur les droits fondamentaux des étrangers en France en date du 9 mai 2016, le défenseur des droits a recommandé aux conseils départementaux *« de prendre des dispositions pour qu'un bilan de santé soit effectivement systématiquement effectué dès le stade de l'évaluation, afin que puissent être détectées des pathologies graves, urgentes, contagieuses* ».

Le département des Pyrénées-Atlantiques a indiqué que les MNA disposent dès leur prise en charge par le service d'une affiliation à la couverture maladie universelle (CMU) et à la CMU complémentaire, ce qui permet d'enclencher à la fois un bilan de santé global et de mener les dépistages nécessaires auprès du centre de lutte anti tuberculeuse.

La plupart des jeunes ne présentent pas de problème de santé physique mais présentent souvent des traumatismes psychologiques (avec notamment des troubles du sommeil). Quelques cas de tuberculoses et d'hépatite ont été observés mais ont pu être traités immédiatement.

Il n'existe pas de dispositif spécifique pour le suivi sanitaire des MNA. Pour quelques-uns d'entre eux, le Département s'est tourné vers les services de psychiatrie afin de mettre en œuvre des soins sur la durée.

Le département n'a pas été en mesure de donner des éléments quantitatifs plus précis sur la proportion de MNA suivant des traitements médicaux ou bénéficiant de suivis psychologiques en raison de pathologies spécifiques à leur situation.

2.2.6 Les spécificités des mineurs non accompagnés pour l'accès à l'éducation et à la formation

Le droit à l'éducation est garanti par la convention internationale relative aux droits de l'enfant et par l'alinéa 5 de l'article L. 111-1 du code de l'éducation. La circulaire du 2 octobre 2012 relative à l'organisation de la scolarité des élèves nouvellement arrivés rappelle à ce titre que « *l'école est un droit pour tous les enfants résidant sur le territoire national quels que soient leur nationalité, leur statut migratoire ou leur parcours antérieur* ». La scolarisation comprend l'ensemble des études qu'un jeune est susceptible d'entreprendre, y compris celles impliquant la conclusion d'un contrat d'apprentissage ou d'un contrat de professionnalisation (qui nécessitent la délivrance d'une autorisation de travail).

Le département des Pyrénées-Atlantiques a indiqué financer des services d'activités de jour qui proposent notamment des cours d'alphabétisation ou de français. Ces services ne sont pas dédiés uniquement au public MNA et accueillent d'autres jeunes confiés à l'ASE. D'autres formes d'appui à l'apprentissage du français, de la lecture et/ou de l'écriture sont expérimentées pour les MNA qui en auraient besoin ; certaines MECS du département font appel au bénévolat, notamment

de la part d'une association de retraités qui accompagne les populations en difficulté sur la Côte Basque. Les MNA peuvent aussi être orientés en filière « français langue étrangère » dans les établissements scolaires du département, sur décision de l'inspecteur ASE.

Dans la majorité des cas, pour les MNA francophones, une inscription en formation professionnelle de type apprentissage s'enclenche dans les trois mois qui suivent leur prise en charge au titre de la protection de l'enfance, sans que soient mis en place des conventions ou des dispositifs particuliers. Le département n'a identifié aucune difficulté particulière pour l'obtention des autorisations de travail pour les MNA souhaitant suivre un apprentissage ou une formation en alternance.

Le département n'a pas été en mesure de compléter des données quantitatives précises concernant l'accès à l'éducation et à la formation des MNA pris en charge.[39]

2.2.7 Le coût de la prise en charge par le département des jeunes reconnus comme mineurs non accompagnés

Le département n'a pas été en mesure de compléter le tableau permettant de préciser les coûts et recettes en atténuation pour la prise en charge des MNA après leur évaluation et jusqu'à l'âge de 18 ans.

Les seuls éléments qu'il a pu produire figurent dans le tableau ci-après relatif aux coûts concernant les modalités d'hébergement expérimentales en accueil pérenne, qui représentent un total cumulé 2016-2018 de 2,799 M€.

Dénomination	Nature des missions	2014	2015	2016	2017	2018
AJIR Pau	Dispositif expérimental Accueil pérenne					323 482
Isard Cos Pau	Accueil pérenne			101 250	331 300	331 300
OGFA Jurançon	Dispositif expérimental Accueil pérenne					297 797
Bakéan SEAPB Bayonne	Dispositif expérimental Accueil pérenne					74 365
Fondation Apprentis d'Auteuil Audaux	Dispositif expérimental Accueil pérenne			92 070	709 610	537 570
Total		**0**	**0**	**193 320**	**1 040 910**	**1 564 514**
A- Nombre de MNA accueillis dans ces dispositifs spécifiques au 31 décembre		0	0	15	42	106
B- Pour mémoire : Nombre total de MNA accueillis par le département au 31 décembre		*55*	*52*	*82*	*177*	*213*
MNA accueillis dans d'autres dispositifs (MECS, familles d'accueil...) *(= B-A)*		**55 (*)**	**52**	**67**	**135**	**107**

(*) Le nombre de 55 en 2014 intégrait les jeunes majeurs. Il correspond aux statistiques demandées par la DREES en 2014. Le département a indiqué ne pas disposer d'outil pour retrouver le nombre de mineurs en 2014.

[39] Données permettant de recenser les MNA ne poursuivant ni scolarité ni apprentissage ni autre formation, ceux poursuivant une scolarité dans des établissements d'enseignement secondaires sans dispositif éducatif spécifique, ceux poursuivant une scolarité dans des dispositifs éducatifs spécifiques (classes d'intégration, classe d'enseignement de français - langue étrangère, autres dispositifs dédiés à l'alphabétisation ou en fonction du niveau scolaire), ceux placés en stages, ceux poursuivant un apprentissage ou une formation en alternance et ceux poursuivant, le cas échéant, d'autres parcours éducatifs.

Pour autant, comme l'indiquent les dernières lignes de ce tableau, ces données n'intègrent ni les hébergements dans d'autres formes d'accueil (MECS, familles d'accueil ..) ni les autres charges liées à la prise en charge des MNA.

Le coût réel du seul hébergement de l'ensemble des MNA accueillis par le département des Pyrénées-Atlantiques de 2015 à 2018 est donc assurément plus important mais ne peut être chiffré plus précisément.

S'agissant des recettes, le département n'a pas non plus été en mesure de compléter les données précises demandées. Cependant, par arrêté du 23 juillet 2018, l'Etat a accordé un financement exceptionnel aux départements ayant accueilli un nombre supplémentaire de MNA au 31 décembre 2017 par rapport au 31 décembre 2016 ; dans le cas du département des Pyrénées-Atlantiques, le montant ainsi accordé s'élève à 1,140 M€. Puis, par arrêté du 27 août 2019, l'Etat a accordé un nouveau financement exceptionnel aux départements ayant accueilli un nombre supplémentaire de MNA au 31 décembre 2018 par rapport au 31 décembre 2017 ; le département des Pyrénées-Atlantiques percevra à ce titre 0,162 M€.

En l'absence de précisions suffisantes quant aux coûts bruts, il n'est pas non plus possible de calculer précisément le coût net resté à la charge du département des Pyrénées-Atlantiques de 2014 à 2018 pour l'accueil des MNA.

2.3 Les problématiques liées à la sortie du jeune majeur étranger de l'aide sociale à l'enfance

2.3.1 L'accompagnement des MNA à la majorité par les services de l'ASE

Comme indiqué précédemment, le protocole devant être passé entre le département, l'État, la région et l'ensemble des institutions et des organismes concernés afin de préparer et de mieux accompagner l'accès à l'autonomie des jeunes pris en charge par l'ASE (article L. 222-5-2 du CASF) n'est pas encore élaboré dans le département des Pyrénées-Atlantiques et rien n'est donc, a fortiori, prévu pour les MNA.

Selon le département, les MNA arrivant à majorité peuvent solliciter, au même titre que les autres jeunes confiés à l'ASE, la poursuite de leur prise en charge par la signature d'un contrat jeune majeur (CJM). Les conditions pour en bénéficier sont les mêmes que pour les autres jeunes. La seule condition supplémentaire qui s'applique aux MNA est d'être en situation régulière sur le territoire français.

La durée du contrat est établie en fonction des objectifs qui y figurent mais, dans la majorité des cas, les CJM sont signés pour une durée de six mois et renouvelables à échéance sous réserve d'une nouvelle demande du jeune et de l'évaluation de sa situation. Le département a développé plusieurs dispositifs d'accompagnement des jeunes majeurs anciens MNA en hébergement diversifié sur le département. Les jeunes sont alors accompagnés dans leur autonomie au quotidien et dans leur insertion sociale et professionnelle.

Il n'existe pas d'autres dispositifs spécifiques aux MNA devenus majeurs sur le plan éducatif, sanitaire ou psychologique. Si nécessaire, ils sont orientés vers les dispositifs de droit commun pour adultes.

De même, aucun dispositif d'accompagnement n'a été mis en place ou financé par le Département au-delà de l'âge de 21 ans et auxquels les anciens MNA pourraient prétendre.

Selon le département, la principale difficulté rencontrée lors de l'accompagnement et du suivi des MNA après l'âge de 18 ans est liée au fait qu'ils sont rapidement en situation d'apprentissage ou de travail mais ne peuvent pas quitter le dispositif de protection de l'enfance du fait d'un manque de logements sur certains secteurs du département. En effet, le coût de l'immobilier et les délais d'attente pour obtenir un logement social peuvent freiner les sorties de CJM ou fragiliser les jeunes si les conditions d'hébergement ne sont pas adaptées à la fin du contrat. Un travail de partenariat avec les foyers de jeunes travailleurs a été mis en place ainsi qu'une réflexion encore en cours sur un conventionnement avec les bailleurs sociaux.

Sur ces aspects, le département n'a pu compléter que les données quantitatives suivantes :

Mesures d'accompagnement mises en place pour les mineurs non accompagnés autorisés à séjourner en France après leur majorité					
	2014	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**
A -Nombre total de mineurs non accompagnés ayant atteint la majorité au cours de l'année	**10**	**25**	**43**	**34**	**76**
B- Nombre de mineurs non accompagnés s'étant vu accorder un contrat "jeune majeur" au cours de l'année					52 CJM en cours en 2018

2.3.2 La situation juridique des MNA à la majorité au regard du droit au séjour et de la nationalité

Si la détention d'un titre de séjour au cours de la minorité, n'est pas obligatoire, en revanche les MNA devenus majeurs ont l'obligation de détenir un tel titre pour pouvoir se maintenir sur le territoire national. La démarche doit être accomplie auprès de la préfecture du lieu de placement du MNA. Ils peuvent solliciter une ou plusieurs catégories de titres, en les hiérarchisant : *« vie privée et familiale », « salarié »* ou *« étudiant »*. Les MNA peuvent aussi, s'ils entrent dans une situation éligible, solliciter l'asile ou la protection subsidiaire.

Dans le département des Pyrénées-Atlantiques, les MNA sont accompagnés par un éducateur dans la constitution du dossier à déposer auprès de la préfecture pour leur permettre d'être en règle au regard de leur droit au séjour en France au moment où ils atteignent leur majorité. Certaines structures (MECS, structures d'accueil spécifiques) s'appuient sur des juristes en droit des étrangers pour accompagner les jeunes mais le département des Pyrénées-Atlantiques n'a pas établi de procédure sur cet accompagnement spécifique.

Les éducateurs référents s'appuient sur des associations qui constituent les dossiers de demande de titres de séjour, d'asile et/ou de nationalité française. Les inspecteurs ASE peuvent conseiller les jeunes mais n'ont pas de formation spécifique dans le domaine. Le recours à des avocats est peu utilisé et, lorsqu'il l'est, c'est avec constitution d'un dossier d'aide juridictionnelle.

Aucune procédure ou *« rétro-calendrier »* type n'a été définie par le département en fonction des diverses situations.

Il n'y avait pas, jusqu'en juillet 2020, de protocole avec les services de la préfecture chargés de l'instruction et de la délivrance des titres de séjour mais un circuit particulier d'échange d'information avec le service des étrangers avait été établi.

Le protocole signé le 24 août avec le préfet, déjà mentionné précédemment pour la phase de mise à l'abri et d'évaluation, comporte une partie 4 assez développée portant *« l'admission au séjour et le dépôt de la demande de titre de séjour dans les services préfectoraux »*.

Selon le département, *« les évaluations sociales puis les vérifications au niveau documentaire et du parcours (biométrie), ayant été faites en amont, les jeunes sollicitant à leur majorité un titre de séjour ont un accès fléché aux services préfectoraux chargés de délivrer les titres de séjour, sur des temps dédiés à la préfecture. Ainsi, les vérifications étant faites, la situation des MNA n'est plus remise en cause à leur majorité. Ce processus a permis de fluidifier les sorties, de réduire les délais d'obtention de titres de séjour et de faciliter l'accès à l'emploi, à l'apprentissage, aux études etc… Le protocole, bien que non encore signé, est (donc) mis en œuvre au quotidien et a permis de réduire très significativement les contentieux, refus de titres et sorties sèches qui étaient récurrents avant cela, suite à des décisions préfectorales de refus de titres de séjour et d'obligations de quitter le territoire français, etc… notamment après les contrôles effectués au niveau biométrique par la préfecture à la majorité dans le cadre de leur instruction des demandes de titres de séjour de majeurs* ».

Selon le département, les refus de titres de séjour opposés à des MNA lorsqu'ils atteignent leur majorité sont dus à des dossiers incomplets du fait de l'absence de document d'identité authentique pour ceux pris en charge après 16 ans par l'ASE ou encore lorsque les jeunes ont des parcours délinquants. A contrario, aucune difficulté n'est identifiée pour l'obtention de la nationalité française pour les jeunes pris en charge par l'ASE avant d'avoir 15 ans.

Toutefois, le département n'a pu apporter aucune précision quantitative sur la situation des MNA après leur dix-huit ans, au regard de leur droit au séjour[40].

2.3.3 Le devenir des anciens mineurs non accompagnés

Le département des Pyrénées-Atlantiques ne dispose d'aucun suivi de la situation des jeunes après leur sortie de l'ASE et n'a diligenté aucune étude en ce sens. Il n'a donc aucun moyen d'évaluer l'insertion sociale et professionnelle des jeunes anciennement pris en charge en tant que MNA.

2.3.4 Le coût de la prise en charge par le département des anciens mineurs non accompagnés après leur majorité

Le département n'a pas été en mesure de compléter le tableau permettant de préciser les coûts et les recettes en atténuation pour la prise en charge des anciens MNA après leur majorité.

[40] Nombre de MNA ayant sollicité la nationalité française, l'asile constitutionnel ou conventionnel ou la protection subsidiaire, une carte de séjour *« vie privée et familiale »*, une admission exceptionnelle au séjour portant la mention *« salarié »* ou *« travailleur temporaire »*, une carte de séjour *« étudiant »*, une admission au séjour pour d'autres motifs (en raison de la situation personnelle, en tant que victimes de la traite des êtres humains), nombre de MNA ayant sollicité un retour volontaire dans leurs pays, nombre de MNA n'ayant formulé aucune demande ou encore nombre de MNA ayant fait l'objet de mesures d'éloignement dès l'âge de dix-huit-ans.

2.4 Bilan et perspectives de l'accueil et la prise en charge des mineurs non accompagnés

Interrogé sur le bilan et les pistes d'amélioration souhaitables pour la mise à l'abri, l'évaluation et la prise en charge des MNA par les services de l'ASE, le département des Pyrénées-Atlantiques a apporté les appréciations suivantes :

- l'accueil des MNA par l'ASE mobilise les professionnels associatifs de l'accompagnement social et éducatif sur des thématiques nouvelles (droit des étrangers, interculturalité, parcours migratoire…), ce qui est enrichissant ;
- toutefois, le flux important de MNA *« embolise »* le dispositif d'accueil en protection de l'enfance au détriment des autres jeunes confiés au service de l'ASE ;
- les MECS ont par ailleurs perdu une partie de leur technicité de travail vers les enfants du fait du changement de ce public ;
- s'agissant de la clé de répartition des MNA prévue par l'article R. 221-13 du CASF, le département estime qu'une adaptation à l'échelle régionale pourrait faciliter les échanges et l'organisation des orientations des jeunes dans le cadre de péréquations ;
- pour ce qui est du fichier de données à caractère personnel institué par la loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 et par le décret n° 2019-57 du 30 janvier 2019, il *« peut avoir un intérêt dès qu'il sera opérationnel afin de limiter les parcours d'errance des jeunes »*.

LEXIQUE

AED :	Aide éducative à domicile
AEMO :	Action éducative en milieu ouvert
AESF :	Accompagnement en économie sociale et familiale
AFASE :	Aides financières de l'aide sociale à l'enfance
APJM :	Accueil provisoire jeunes majeurs
ASE :	Aide sociale à l'enfance
ASP :	Agence de services et de paiement
AVS :	Auxiliaire de vie sociale
CAF :	Caisse d'allocations familiales
CASF :	Code de l'action sociale et des familles
CCAS :	Centre communal d'action sociale
CDED :	Cellule départementale de l'enfance en danger
CDEF :	Centre départemental de l'enfance et de la famille
CESF :	Conseillère en économie sociale et familiale
CHRS :	Centre d'hébergement et de réinsertion sociale
CLSH :	Centre de Loisirs Sans Hébergement
CJM :	Contrat jeunes majeurs
CMP :	Centre médico-psychologique
CMPP :	Centre médico-psycho-pédagogique
CPOM :	Contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens
CREAI :	Centre régional d'études, d'actions et d'informations en faveur des personnes en situation de vulnérabilité
CRIP :	Cellule de recueil, de traitement et d'évaluation des Informations préoccupantes
DDCSPP :	Direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations
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
DSDEN :	Direction des services départementaux de l'éducation nationale
DTPJJ :	Direction territoriale de la protection judiciaire de la jeunesse
ESSMS :	Etablissements et services sociaux et médico-sociaux
ETP :	Equivalent temps plein
FAJ :	Fonds d'aide aux jeunes
FINESS :	Fichier national des établissements sanitaires et sociaux
FJT :	Foyer de jeunes travailleurs
IGAS :	Inspection générale des affaires sociales
IME :	Institut médico-éducatif
INSEE :	Institut national de la statistique et des études économiques
IRTS :	Institut régional du travail social
ITEP :	Institut thérapeutique, éducatif et pédagogique
LVA :	Lieux de vie et d'accueil
MECS :	Maison d'enfants à caractère social
MJC :	Maison des jeunes et de la culture
MSD :	Maison de la solidarité départementale
ODPE :	Observatoire départemental de la protection de l'enfance
OMO :	Observation en milieu ouvert
ONED :	Observatoire national de l'enfance en danger
OPP :	Ordonnance de placement provisoire
PAA :	Projet d'accueil et d'accompagnement

PAF :	Police aux frontières
PEAD :	Placement éducatif à domicile
PFS :	Placement familial spécialisé
PJJ :	Protection judiciaire de la jeunesse
PMI :	Protection maternelle et infantile
PPE :	Projet pour l'enfant
RAM :	Relais d'assistants maternels
SAF :	Service accueil familles
SAH :	Service accueil hébergement
SAPMN :	Service d'adaptation progressive en milieu naturel
SDSEI :	Service départementaux des solidarités et de l'Insertion
SEGPA :	Sections d'enseignement général et professionnel adapté
SEMO :	Service éducatif de milieu ouvert
SESSAD :	Service d'éducation spéciale et d'aide à domicile
TDC :	Tiers digne de confiance
TISF :	Technicien d'intervention sociale et familiale

Chambre régionale des comptes
Nouvelle-Aquitaine

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

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

Chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine

3, place des Grands-Hommes
CS 30059
33064 Bordeaux Cedex

Adresse mél. : nouvelleaquitaine@crtc.ccomptes.fr

www.ccomptes.fr