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

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

CONSEIL DÉPARTEMENTAL DES BOUCHES-DU-RHÔNE

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

Exercices 2013 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés, a été délibéré par la chambre le 3 novembre 2020.

Chambre régionale des comptes Provence-Alpes-Côte d'Azur
17, rue de Pomègues - 13295 Marseille Cedex 08 - www.ccomptes.fr/fr/crc-provence-alpes-cote-dazur

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE 4
RECOMMANDATIONS 6
INTRODUCTION 7
PRESENTATION 8
1 LE NON-RESPECT DES OBLIGATIONS DE MISE A L'ABRI 10
1.1 Une augmentation du nombre de demandes de prise en charge 10
1.2 L'organisation inadéquate de la phase de mise à l'abri 10
1.2.1 L'enregistrement auprès du service du premier accueil 11
1.2.2 Le développement insuffisant et tardif d'une offre d'hébergement dédiée à la mise à l'abri 13
1.3 Une mission d'évaluation déléguée 16
1.3.1 La centralisation de l'évaluation à l'ADDAP 13 16
1.3.2 Des délais d'évaluation longs 17
1.3.3 Un entretien d'évaluation conforme au référentiel national 18
1.3.4 La place de l'authentification des pièces d'identité et des examens osseux dans l'évaluation 19
1.3.5 L'expérimentation du fichier d'appui à l'évaluation de la minorité 20
1.3.6 Les suites données aux évaluations 21
1.4 Les conséquences du dispositif mis en place par le département 24
1.4.1 Un taux de mise à l'abri faible 24
1.4.2 La pérennisation de squats 25
1.4.3 Le développement des saisines directes du juge des enfants 27
2 UN DISPOSITIF D'ACCUEIL PERENNE SATURE POUR LES MNA CONFIÉS AU DEPARTEMENT 28
2.1 La progression du nombre de MNA confiés au département 28
2.2 La progression tardive des capacités d'hébergement des MNA confiés 29
2.2.1 La saturation rapide des structures d'accueil de droit commun et la mise en place des structures d'accueil tampons pour les MNA confiés en attente de placement définitif 29
2.2.2 Le développement de structures dédiées à l'accueil des MNA confiés 31
2.3 Une augmentation des contentieux relatifs à la prise en charge des MNA par le département 34
2.4 Un faible nombre de tutelles 35
2.5 L'accès aux soins 36
2.6 L'accès à la scolarisation et aux formations professionnelles : un partenariat avec l'éducation nationale à renforcer 37
2.6.1 Les modalités d'accès à la scolarisation 37
2.6.2 Les difficultés générées par les délais de prise en charge par le département 38
2.6.3 L'insertion professionnelle 39
2.7 L'accompagnement à la sortie du dispositif ASE 39
2.7.1 Un nombre limité de demandes de contrats « jeune majeur » 39
2.7.2 La situation juridique des MNA au regard du droit au séjour et de la nationalité 40

3 UN DEFAUT DE PILOTAGE ET UNE PREMIERE AMORCE D'ANALYSE FINANCIÈRE 43
3.1 Un défaut de pilotage par le département 43
3.2 Une incidence financière encore insuffisamment estimée 45
3.2.1 Une analyse du coût de la mise à l'abri tardive et à consolider 45
3.2.2 Le coût de la prise en charge des mineurs confiés 47
ANNEXES 48

SYNTHÈSE

Avant toute décision éventuelle d'accueil, les personnes se présentant comme mineurs non accompagnés font l'objet d'une mise à l'abri et d'une évaluation permettant d'établir leur minorité et leur situation d'isolement. Cette mission est réalisée par les départements et donne lieu à un financement de l'État. Une fois leur minorité et isolement établis, les mineurs non accompagnés sont confiés à chacune des collectivités départementales, par décision de justice, selon une clé de répartition nationale entre les départements. La prise en charge des mineurs non accompagnés s'inscrit alors dans le cadre général de la compétence de protection de l'enfance, transférée aux départements par l'acte I de la décentralisation.

Un dispositif de mise à l'abri défaillant

Le département des Bouches-du-Rhône a enregistré une forte progression du nombre de demandes de mise à l'abri et d'évaluation par des jeunes migrants à compter de 2016, ces demandes étant passées de 297 en 2013 à 743 en 2019. Malgré le renfort des moyens qui lui sont alloués, le dispositif défini par le département ne lui a pas permis d'assurer la mise à l'abri immédiate des jeunes migrants pourtant prévue par les textes.

A défaut de capacité d'hébergement suffisante, les jeunes migrants ne sont effectivement mis à l'abri qu'après un délai d'attente significatif (71 jours en moyenne en 2019). Ces délais irréguliers de prise en charge s'expliquent par l'inadaptation à l'augmentation du flux, du processus d'accueil construit historiquement par le département avec ses partenaires institutionnels.

La mise à l'abri relevait initialement du dispositif départemental de droit commun d'accueil d'urgence, géré par la direction des maisons de l'enfant et de la famille (DIMEF). La saturation rapide des structures d'hébergement de ce service départemental a conduit la collectivité à développer progressivement et tardivement une offre d'accueil spécifique de mise à l'abri, gérée expérimentalement par l'association départementale pour le développement des actions de prévention (ADDAP 13). Après lui avoir confié une mission de repérage et de premier accueil, dans le prolongement de sa mission de prévention spécialisée, l'association a également été chargée à compter de 2016, sans que cela ait été formalisé, de l'évaluation sociale de l'ensemble des jeunes migrants mis à l'abri et d'une mission d'hébergement. A partir de 2018, l'association est devenu l'opérateur principal du dispositif départemental de mise à l'abri, même si la DIMEF assure encore une activité importante d'accueil des jeunes migrants.

Malgré ces évolutions, au 31 décembre 2018, une centaine de jeunes se déclarant mineurs étaient laissés à la rue, après avoir été enregistrés auprès du premier accueil de l'ADDAP 13. Seuls les jeunes identifiés comme les plus vulnérables à partir des premiers éléments recueillis au cours de cet enregistrement, sont immédiatement mis à l'abri, les autres restent dans l'attente qu'une place se libère. Ainsi seulement 40 % des 743 jeunes inscrits dans la file d'attente active en 2019 ont été évalués, à défaut de réactivité suffisante du département.

Face aux carences du dispositif départemental de mise à l'abri, des expédients se sont développés avec le soutien de collectifs militants et bénévoles, à travers notamment, la constitution de squats. Les évacuations en 2019 et 2020 du squat Saint-Just à Marseille ont ainsi conduit le département à mettre à l'abri prioritairement plus de 200 jeunes qui y résidaient, au détriment de ceux inscrits dans la file d'attente active, pourtant garante d'un traitement équitable des demandes. Ce dispositif de file active a également été contourné par des entrées directes dans le dispositif d'accueil provisoire d'urgence sans enregistrement préalable ni évaluation par l'ADDAP 13. Ces entrées ont principalement résulté des saisines directes des juges des enfants ayant abouti à confier des jeunes migrants non évalués au département.

Un dispositif de prise en charge des mineurs non-accompagnés confiés saturé

Au titre de la clé de répartition nationale, les jeunes évalués mineurs et isolés dans le département des Bouches-du-Rhône lui sont quasi systématiquement confiés, celui-ci accueillant en sus, un nombre important de mineurs non accompagnés réorientés par d'autres départements. Les mineurs non accompagnés confiés au département sont ainsi passés de 133 en 2013 à 1 074 en 2019. En l'absence de places pérennes disponibles suffisantes, ils sont restés sur des places dédiées initialement à la mise à l'abri ou n'ont pas été pris en charge par le département malgré les décisions de justice. Ils étaient une centaine début 2019. Cela a conduit à aggraver la saturation du dispositif de mise à l'abri, déjà défaillant. Et le département a été condamné à payer des frais de justice et astreintes de près de 500 000 € entre 2017 et 2019, à la suite des référés libertés demandant l'exécution des décisions de justice.

Le département a lancé un double appel à projet début 2019, visant à autoriser la création de 60 places de mise à l'abri et 500 places d'accueil pérenne dans des structures dédiées aux mineurs non accompagnés, en sus des 300 places dédiées déjà existantes. Si ces deux projets ont pour ambition de désengorger le dispositif de mise à l'abri et la prise en charge de tous les jeunes ainsi confiés, ils appellent à une double vigilance. En premier lieu, l'appel à projet a, en réalité, conduit à une régularisation de places déjà ouvertes par l'ADDAP 13 en l'absence d'autorisation préalable, confirmant la prédominance de cet opérateur dans le dispositif. Le département devra donc veiller à ajuster avec réactivité la capacité autorisée aux besoins constatés, dans un souci de diversification de l'offre. En second lieu, le département a relevé des retards dans l'ouverture des 500 places prévues par les opérateurs, freinant d'autant le processus de désengorgement.

Concernant la prise en charge des mineurs non accompagnés confiés, les initiatives de la plateforme santé et le soutien qui leur est apporté au moyen des contrats jeunes majeurs, sont à souligner. Des partenariats restent à renforcer avec l'Education nationale pour l'accès à la scolarité et avec la préfecture pour les demandes de titre de séjour à la majorité.

La chambre invite le département à renforcer le pilotage de la prise en charge des mineurs non accompagnés, par un suivi statistique et financier précis de l'activité, indispensable pour ajuster l'offre capacitaire aux besoins de prise en charge. Cela doit lui permettre d'assurer une mise à l'abri immédiate des présumés mineurs non accompagnés qui en font la demande et un accueil effectif de ceux qui lui sont confiés.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : Assurer l'obligation de mise à l'abri immédiate des jeunes migrants présumés mineurs non accompagnés, en améliorant le circuit d'entrée, d'évaluation et de prise en charge.

Recommandation n° 2 : Développer des outils de pilotage consolidés financiers et d'activité relatif à l'accueil et la prise en charge des mineurs non accompagnés, permettant d'adapter les capacités d'hébergement aux flux.

INTRODUCTION

La chambre a inscrit à son programme 2019 le contrôle de la gestion du conseil départemental des Bouches-du-Rhône à partir de l'année 2013, dans le cadre de l'enquête commune inter-juridictions sur la protection de l'enfance. Trois thèmes de contrôle ont été identifiés par la chambre, portant respectivement sur la politique de protection de l'enfance mise en œuvre par le département, les spécificités des mineurs non accompagnés et la direction des maisons de l'enfance et de la famille (DIMEF) en charge du foyer de l'enfance départemental. Un rapport d'observations définitives a été établi pour chacun de ces thèmes. Le présent rapport porte sur le deuxième thème cité de l'enquête.

Par lettre du 7 janvier 2019, le président de la chambre a informé Mme Martine Vassal, présidente du conseil départemental en fonction et par lettre du 22 janvier 2019 son prédécesseur, M. Jean-Noël Guérini, de l'ouverture du contrôle du conseil départemental sur les exercices 2013 et suivants.

L'entretien de fin de contrôle s'est tenu le 10 décembre 2019 avec Mme Vassal. Il s'est tenu le même jour avec M. Guérini.

La chambre a arrêté ses observations provisoires le 17 décembre 2019. Celles-ci ont été envoyées à Mme Martine Vassal pour contradiction le 30 décembre 2019 qui en a accusé réception le 31 décembre 2019. L'ordonnateur a répondu à la chambre par courriel du 4 avril 2020 et a également adressé sa réponse par voie postale le 22 avril 2020. Il a transmis des pièces justificatives à l'appui de sa réponse par courriel du 14 mai 2020.

Un extrait a été adressé le 14 janvier 2020 à l'association ADDAP 13, qui en a accusé réception le 7 février 2020. Ayant bénéficié d'un délai de réponse complémentaire en application 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, l'association a répondu par courrier en date du 22 juin 2020. Elle a transmis des pièces justificatives complémentaires par courriels du 4 août 2020.

PRESENTATION

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

Les mineurs non accompagnés (MNA)[1] désignent les jeunes de moins de 18 ans privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille. Les MNA sont soumis à un dispositif exorbitant du droit commun des étrangers, dans la mesure où l'article L. 311-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) limite 1'exigence de disposer d'un titre de séjour aux personnes majeures. En tant qu'enfant de facto en situation de danger, ces mineurs entrent dans le champ de la protection de l'enfance définie à l'article L. 112-3 du code de l'action sociale et des familles (CASF)2, l'obligation de protection de l'enfance en danger s'imposant en-dehors de toute considération de nationalité.

Avant toute décision éventuelle d'accueil, les personnes se présentant comme « MNA » font l'objet en application de l'article R. 221-11 du code de l'action sociale et des familles, d'un accueil provisoire d'urgence de cinq jours emportant une mise à l'abri et une évaluation sociale permettant d'établir leur minorité et leur situation d'isolement. Cette mission est réalisée par les départements et donne lieu à un financement de l'État. Une fois leur minorité et leur isolement établis, les MNA sont confiés au département par décision de justice, selon une clé de répartition nationale visant à répartir ce public entre les départements. La prise en charge des MNA s'inscrit alors dans le cadre général de la compétence de protection de l'enfance transférée aux départements par l'acte I de la décentralisation.

[1] Un glossaire se trouve en annexe n° 10.

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

Tableau n° 1 : Présentation du dispositif mis en place par le département des Bouches-du-Rhône

<table>
<tr><th colspan="2">ÉTAPES DE LA PRISE EN CHARGE DES MNA</th><th colspan="2">DISPOSITIF MIS EN PLACE DANS LE DÉPARTEMENT DES BOUCHES-DU-RHÔNE</th></tr>
<tr><td colspan="2">AVANT LA MISE À l'ABRI</td><td>ADDAP 13
(Service de premier accueil)

Enregistrement des jeunes migrants demandant une mise à l'abri dans une file active</td><td>DIMEF

Accueil provisoire d'urgence dans des hôtels (activité de régulation)</td></tr>
<tr><td rowspan="3">PHASE DE MISE À L'ABRI, D'ÉVALUATION ET D'ORIENTATION</td><td>Mise à l'abri</td><td colspan="2">ADDAP 13 : accueil provisoire d'urgence de tous les présumés MNA

DIMEF : accueil provisoire d'urgence du seul public vulnérable (<15 ans, filles, jeunes souffrant de problèmes de santé)</td></tr>
<tr><td>Évaluation</td><td colspan="2">Réalisée par l'ADDAP 13, transmise pour décision au département des Bouches-du-Rhône.</td></tr>
<tr><td>Orientation</td><td colspan="2">Sur ordonnance provisoire de placement du procureur de la République, orientation par le département du MNA qui lui est confié vers une place d'accueil adaptée.</td></tr>
<tr><td colspan="2" rowspan="3">PHASE DE PRISE EN CHARGE DES MINEURS CONFIÉS</td><td rowspan="2">Accueil transitoire des MNA confiés, dans l'attente de leur trouver une place d'accueil ASE disponible</td><td>À la DIMEF
(Accueil avec hébergement des MNA réorientés par d'autres départements selon la clé de répartition nationale)</td></tr>
<tr><td>Ou
À l'ADDAP 13
(Accueil de jour sans hébergement des MNA confiés)</td></tr>
<tr><td>Accueil pérenne des MNA confiés</td><td>Accueil principalement dans des MECS dédiées aux MNA ou classiques, mais également dans d'autres structures de l'aide sociale à l'enfance (lieu de vie, accueil familial, foyer de jeunes travailleurs…)</td></tr>
</table>

Source : CRC PACA

1 LE NON-RESPECT DES OBLIGATIONS DE MISE A L'ABRI

1.1 Une augmentation du nombre de demandes de prise en charge

743 migrants se sont déclarés mineurs non accompagnés dans le département des Bouches-du-Rhône en 2019, soit un nombre 2,5 fois supérieur à celui de 2013. La progression est particulièrement marquée à partir de 2017.

Les jeunes migrants sont principalement des garçons âgés de 16 à 18 ans, originaires majoritairement du Maghreb, puis à compter de 2017, de Guinée, du Mali ou de Côte d'Ivoire. Selon le département, il s'agit surtout de migrants économiques.

Les demandes d'accueil provisoire d'urgence sont concentrées sur la ville de Marseille.

Tableau n° 2 : Phase de mise à l'abri - Nombre de personnes ayant sollicité un accueil provisoire d'urgence en tant que MNA dans l'année

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Evolution 2013-19
Nombre de personnes ayant sollicité un accueil provisoire d'urgence en tant que MNA	297	257	NC	250	612	541	743	150 %

Source : données ADDAP 13.

1.2 L'organisation inadéquate de la phase de mise à l'abri

L'organisation de la mise à l'abri et de l'évaluation des mineurs présumés prévue par le département s'appuie historiquement sur deux acteurs principaux : la direction des maisons de l'enfance et de la famille (DIMEF), en charge de l'accueil d'urgence de tous les mineurs protégés dans le département d'une part, et l'association départementale pour le développement des actions de prévention (ADDAP 13)[3], d'autre part.

L'évolution du public concerné sur la période, en nombre et en profil, a conduit le département à modifier leurs périmètres d'intervention respectifs (cf. annexe n° 1).

[3] L'activité de l'association se décline en quatre axes : la prévention spécialisée, l'éducation populaire, l'insertion par l'activité économique, la médiation et la cohésion sociale.

Depuis 2009, le département a sollicité l'association ADDAP 13 pour « *organiser une réponse adaptée aux besoins des* [jeunes migrants isolés] *sur la ville de Marseille* », appréhendés sous l'angle de l'errance, en raison de leur présence dans les rues de la ville. Dans le cadre de sa mission de prévention spécialisée[4] dont le travail de rue est le support, l'ADDAP 13 a été chargée d'aller au contact et de créer des liens avec les jeunes migrants en grande difficulté et redoutant une prise en charge institutionnelle, selon le principe de libre-adhésion propre à la prévention spécialisée.

Dans le prolongement de cette mission, l'ADDAP 13 a d'abord été chargée d'assurer un premier accueil (sans hébergement), d'apporter une assistance aux besoins primaires (repas, hygiène, laverie) et un accompagnement socio-éducatif, mais également d'évaluer les jeunes migrants. Jusqu'en 2016, l'association transmettait à l'aide sociale à l'enfance une information préoccupante ou orientait le cas échéant le jeune vers une structure d'hébergement qu'elle considérait comme la plus adaptée. La direction enfance famille décidait au regard de l'évaluation transmise, d'accueillir le jeune dans une des structures d'accueil d'urgence de la DIMEF. La DIMEF était donc jusqu'en 2017 le principal lieu de mise à l'abri des présumés MNA.

Sur la période récente, le public présumé mineur non accompagné s'est accru et a été davantage en demande de prise en charge institutionnelle selon les textes en vigueur. Il se manifeste spontanément auprès des acteurs pouvant contribuer à sa protection. La hausse du nombre de demandes de prise en charge a conduit à une saturation des dispositifs d'hébergement d'urgence de la DIMEF. Ces évolutions ont conduit le département à modifier le dispositif de mise à l'abri à partir de 2016, en élargissant progressivement les missions dévolues à l'ADDAP 13, au-delà du repérage et d'un premier accueil, à l'évaluation et l'hébergement des jeunes migrants. L'association est ainsi devenue le principal opérateur de la mise à l'abri des présumés MNA à partir de 2018 comme l'a souligné le département en réponse aux observations provisoires de la chambre.

1.2.1 L'enregistrement auprès du service du premier accueil

Les jeunes migrants se déclarant MNA doivent se présenter au service du premier accueil de l'ADDAP 13 pour établir une fiche de premier contact contenant les premiers éléments d'État civil du mineur présumé et de son parcours migratoire. L'ADDAP 13 établit à partir de ces fiches une file active déterminant de manière équitable, l'ordre des entrées dans les structures de mise à l'abri. À la suite de cet entretien de recueil des données, la fiche est transmise au pôle mineur non accompagné de la direction enfance famille. Cette fiche est classée par le département qui ne l'utilisera qu'au moment où le jeune fera effectivement l'objet d'un accueil provisoire d'urgence. C'est seulement à compter de l'arrêté d'admission à l'aide sociale à l'enfance (ASE) que le département commence à suivre le jeune (enregistrement sur le logiciel métier, désignation d'un inspecteur enfance famille MNA). Il n'assure aucun suivi du public enregistré dans la file active par l'ADDAP 13.

[4] La prévention spécialisée est définie à l'article L. 212-2 du CASF comme les « *actions visant à prévenir la marginalisation et à faciliter l'insertion ou la promotion sociale des jeunes et des familles […] en difficulté ou en rupture avec leur milieu* ».

Au regard de l'insuffisance du nombre de places d'accueil d'urgence pour faire face à la progression des demandes de mise à l'abri, seules les personnes que l'ADDAP 13 considère comme vulnérables sont immédiatement orientées dans les structures d'hébergement d'urgence de la DIMEF, ou des maisons d'enfants à caractère social (MECS) du département. Il s'agit principalement de jeunes filles, garçons de moins de 15 ans, mineurs porteurs de pathologies ou de handicap, sortant de l'hôpital avec soins de suite, ou signalés. En 2019, sur les 743 jeunes migrants qui se sont présentés à l'accueil de l'ADDAP 13, seulement 35 jeunes ont été mis à l'abri directement.

Tous les autres mineurs présumés dont la vulnérabilité n'est pas établie selon ces trois critères (genre, âge, État de santé) au moment de l'élaboration de la fiche de premier contact, repartent à la rue après leur enregistrement auprès du service de premier accueil, dans l'attente qu'une place se libère. D'après les données transmises par l'ADDAP 13 au département, 100 jeunes étaient inscrits sur liste d'attente pour être accueillis dans une structure de mise à l'abri au 14 mars 2019. Ils étaient 250 en mai 2018, selon les statistiques présentées à l'observatoire départemental de la protection de l'enfance.

Pour assurer un suivi des jeunes laissés à la rue, le service de premier accueil demande à ces derniers de se présenter régulièrement dans leurs locaux. À chaque passage, ils signent un registre permettant à l'association de dater la dernière présence du jeune dans leurs locaux. Cela explique le nombre élevé de passages au sein de ce service, un même jeune venant plusieurs fois dans l'attente de sa mise à l'abri. Certains MNA confiés continuent par ailleurs de fréquenter le service de premier accueil. Le service enregistre chaque jour d'ouverture, le nombre de présents ainsi que les fiches de premier contact. Cela permet notamment à l'ADDAP 13 de suivre ce public souvent nomade, en identifiant les jeunes qui ne sont plus « actifs » dans la file d'attente, qui n'ont plus donné aucune nouvelle.

Afin de maintenir un premier accueil inconditionnel (et répondre aux problèmes d'étroitesse des locaux, d'iniquité d'accès aux sanitaires en nombre insuffisant, d'accueil isolé, d'insécurité aux abords et de trafic de stupéfiants…), le service de premier accueil a été plusieurs fois relocalisé[5] et a restreint son offre de services. Il propose aux jeunes qui reviennent régulièrement, un café le matin, mais pas de service de restauration ni de douches. Il n'est ouvert que trois matinées par semaine[6]. C'est la DIMEF qui continue de prendre le relais sur les horaires de fermeture de l'ADDAP 13. L'offre de prise en charge dans le cadre du premier accueil inconditionnel est donc restreinte et les différents supports de communication relatifs au service de premier accueil gagneraient à être actualisés et complétés.

[5] Le service de premier accueil est passé du boulevard National (3ème arrondissement) jusque fin 2017, à la rue Puvis-de-Chavannes (1er arrondissement) au 1er semestre 2018, avant de retourner boulevard National à compter de juillet 2018. Début 2019, il se situe au 35 boulevard Briançon (3ème arrondissement).

[6] L'ADDAP 13 propose une astreinte seulement pour les MNA qu'elle a mis à l'abri, dans le cadre de leur hébergement.

À compter de 2019, l'ADDAP 13 a recruté deux infirmiers, assurant une prise en charge sanitaire systématique des jeunes migrants dès ce premier accueil, où ils reçoivent des soins immédiats si nécessaires. La prise en charge sanitaire par l'ADDAP 13 s'effectue à trois niveaux : par une gestion de la vulnérabilité et de l'urgence au moment du premier accueil ; puis par la réalisation de premiers bilans de santé au moment de la mise à l'abri[7] ; et, enfin, par des premiers accompagnements dans le parcours de soin le cas échéant. Dans son rapport d'activité 2018, l'ADDAP 13 a indiqué que 150 jeunes qui nécessitaient des soins avaient ainsi été accompagnés par le service de premier accueil vers les services d'urgence de l'Assistance Publique - Hôpitaux de Marseille ou des associations caritatives exerçant dans le domaine du soin. Selon le département, en fonction de leur vulnérabilité, et de l'information relative à leur sortie de l'hôpital, les jeunes sont directement mis à l'abri ou retrouvent la file active.

Tableau n° 3 : Activité du service de premier accueil

Année	2017	2018	2019
Nombre de fiches de premier contact	612	541	743
Nombre de mises à l'abri	142	255	384
Nombre de mises à l'abri immédiates (vulnérabilité) par l'ADDAP 13	43	20	35
Nombre de passages	> 8 000	7 700	8 355
Nombre de jours d'ouverture	173	193	135

Source : données ADDAP 13.

1.2.2 Le développement insuffisant et tardif d'une offre d'hébergement dédiée à la mise à l'abri

Face à l'ampleur du nombre de demandes de mise à l'abri et d'évaluation et à la saturation du dispositif d'accueil d'urgence de la DIMEF, le département a d'abord élargi les possibilités de mise à l'abri en autorisant ponctuellement l'accueil des mineurs les plus vulnérables et les plus jeunes, dans des MECS. Cependant, selon l'ordonnateur, ces MECS n'ont rapidement plus souhaité poursuivre cette expérience, qui s'est arrêtée en 2016, alors qu'elles avaient accueilli 13 personnes à ce titre en 2015.

Il a également demandé à trois reprises en mars 2018, 2019 et 2020 le soutien de l'État pour trouver une solution de mise à l'abri satisfaisante, en sollicitant notamment son concours pour la réquisition de bâtiments vacants, comme cela avait été fait dans les Alpes-Maritimes. Selon l'ordonnateur, l'État n'a pas répondu à ses demandes successives.

[7] Les jeunes sont accompagnés au centre de lutte anti tuberculeuse (CLAT) ainsi qu'au centre gratuit d'information, de dépistage et de diagnostic pour les premiers examens médicaux.

1.2.2.1 L'ouverture de places gérées par l'ADDAP 13 sans autorisation

Le département a confié au groupe ADDAP 13 l'ouverture et la gestion de places de mise à l'abri. L'association « groupe ADDAP 13 » a d'abord ouvert dix places de mise à l'abri en mai 2016 dans l'immeuble Thubaneau[8] au centre de Marseille, dans le prolongement de sa mission de prévention spécialisée. Puis fin 2016, 10 places supplémentaires ont été louées dans un hôtel. En 2018, la capacité de mise à l'abri de l'ADDAP 13 a atteint 40 places.

Chaque jeune bénéficiant d'un hébergement dans le cadre d'une mise à l'abri à l'ADDAP 13, comme à la DIMEF, a fait l'objet d'une décision d'accueil provisoire de cinq jours pour mineur présumé. Ces décisions font entrer les prestations réalisées par l'ADDAP 13 dans le champ de celles d'un établissement social défini à l'article L. 312-1 du CASF. Celles-ci nécessitaient donc une autorisation de la présidente du conseil départemental conformément à l'article L. 313-1-1 du CASF. Pourtant ces ouvertures de places n'ont donné lieu à aucune autorisation de la présidente du conseil départemental, même expérimentale.

1.2.2.2 La DIMEF a encore des missions au titre de la mise à l'abri

La DIMEF continue de participer à la mise à l'abri des jeunes se déclarant mineurs non accompagnés en complément du dispositif géré par l'ADDAP 13 à deux titres.

Comme indiqué précédemment, elle est d'abord sollicitée pour accueillir les jeunes les plus vulnérables (jeunes filles et jeunes de moins de 15 ans ou présentant un problème de santé) dès leur enregistrement au service du premier accueil par l'ADDAP 13, en raison de la saturation des places de mise à l'abri gérées par l'ADDAP 13. Les jeunes sont directement accueillis dans les structures d'accueil de la DIMEF, où ils resteront deux à quatre mois le temps de leur évaluation par l'ADDAP 13 et de leur trouver une place d'accueil pérenne[9]. La DIMEF a ainsi mis à l'abri 71 jeunes migrants en 2017 et 37 en 2018 sur critères de vulnérabilité.

Depuis 2016, la DIMEF accueille également des jeunes migrants sur saisine du Parquet, des juges des enfants (JDE)[10], des commissariats[11], hôpitaux[12] ou encore d'autres associations accompagnant les jeunes migrants. Ces jeunes, considérés comme moins vulnérables (plus de 16 ans) sont hébergés à l'hôtel, sans suivi éducatif, pendant une à trois nuits avant d'être orientés vers le service premier accueil de l'ADDAP 13. L'accueil à la DIMEF permet à ces jeunes d'être hébergés pendant quelques jours pour se reposer, dans l'attente de leur mise à l'abri effective par l'ADDAP 13. Il se fait indépendamment de l'enregistrement préalable au service du premier accueil, en raison d'une part de l'exécution des demandes de prise en charge formulées par les autorités judiciaires et d'autre part des horaires restreints d'ouverture de ce service. Ce recours à l'accueil d'urgence de la DIMEF permet de suppléer aux défaillances du dispositif départemental qui génère une phase longue de premier accueil préalable à la mise à l'abri effective. En 2018, la DIMEF a ainsi pris en charge 1 914 nuitées d'hôtel.

---

[8] Hébergement collectif dit « Thubaneau », 1er arrondissement, Marseille.

[9] Places habilitées par l'ASE pour accueillir les mineurs qui sont confiés au département.

[10] Dans la plupart des cas où le jeune était assisté par un avocat, l'autorité judiciaire était saisie directement.

[11] L'entrée dans le dispositif à la suite d'un acte délictueux est globalement assez fréquente selon le parquet de Marseille, les jeunes étant livrés à eux-mêmes pour survivre, ou commettant ces actes délictueux délibérément pour entrer dans le dispositif de mise à l'abri sans passer par le premier accueil de l'ADDAP 13.

[12] Le département a indiqué que malgré ses rappels quant à la réorientation vers le premier accueil de l'ADDAP 13 pour mise à l'abri, certains professionnels de santé continuaient de signaler directement au parquet des situations de MNA.

En sus de ces deux interventions au titre de la mise à l'abri, la DIMEF prend également en charge l'accueil des jeunes reconnus MNA et confiés au conseil départemental des Bouches-du-Rhône après réorientation d'un autre département, dans l'attente d'une place pérenne. Le nombre de MNA réorientés a sensiblement augmenté sur la période (cf. *infra*).

La DIMEF ne tient toutefois pas de statistiques distinguant les jeunes au titre de la mise à l'abri de ceux reconnus MNA et confiés au département. Si le département affirme, en réponse aux observations provisoires, que l'ADDAP 13 est le plus important dispositif de mise à l'abri, la chambre constate une absence préjudiciable de statistiques comparables entre le volume d'activité de mise à l'abri géré par la DIMEF et celui géré par l'ADDAP 13 (cf. annexe n°2).

1.2.2.3 Le lancement d'un appel à projet entérinant le dispositif existant

Le 15 février 2019, le département a lancé un appel à projet (AAP) pour créer un service à caractère expérimental de 60 places dédié à la mise à l'abri et à l'évaluation des MNA. Parmi les trois candidatures présentées, la commission a retenu, le 3 juin 2019, le projet présenté par l'ADDAP 13. Par arrêté en date du 25 juillet 2019, cette dernière a été autorisée pour une durée de cinq ans à ouvrir 60 places, réparties entre 10 places d'hébergement dans une structure collective (site Thubaneau) et 50 places d'hébergement dans deux hôtels situés à Marseille.

La consultation publique organisée appelle plusieurs remarques.

Tout d'abord, le cahier des charges reprend globalement le processus déjà en place depuis 2016. Il n'intègre pas d'exigence en termes de délais de mise à l'abri et d'évaluation, ni d'astreinte pour la prise en charge des MNA en-dehors des horaires d'ouverture du premier accueil étendu du lundi au vendredi. Dans son analyse des offres, le département a d'ailleurs relevé que certaines offres proposaient une mise à l'abri immédiate, tandis que celle de l'ADDAP 13 mentionne une prise en charge à la suite d'une inscription dans une file d'attente pour une équité de traitement des demandes. De fait, l'accueil d'urgence est donc maintenu auprès de la DIMEF, au risque d'aggraver la saturation du dispositif global d'accueil.

Au regard de l'expérience et des compétences attendues des candidats, ainsi que des délais de mise en œuvre énoncés dans le cahier des charges, l'offre de l'ADDAP 13 était de fait avantagée car la plus adaptée, en raison des missions qui lui avaient été préalablement confiées par le département. De plus, l'association proposait un tarif journalier de 109,72 €, légèrement inférieur à celui des autres candidats, de 110 € et 140,02 €.

En outre, en retenant l'offre de l'ADDAP 13, le département n'a pas en réalité augmenté la capacité de mise à l'abri de 60 places, puisqu'il a autorisé expérimentalement des places déjà ouvertes par l'association. Or, dans les faits, cette capacité avait déjà été rapidement dépassée, puisqu'en avril 2019, l'ADDAP 13 accueillait 138 jeunes mis à l'abri, en raison de la prise en charge des jeunes évacués du squat Saint-Just (cf. *infra*), sans avoir fait l'objet d'un arrêté d'extension du nombre de places autorisées.

Cet AAP est donc davantage venu régulariser le dispositif existant et saturé de mise à l'abri, le sécurisant juridiquement, sans en modifier le fonctionnement. Il n'a donc pas permis au département de créer une offre supplémentaire permettant une mise à l'abri immédiate.

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a précisé qu'il n'avait pas augmenté l'offre capacitaire de l'appel à projet par rapport aux places déjà existantes, car l'encombrement de la mise à l'abri avait pour origine l'absence de fluidité du dispositif global d'accueil des MNA. Afin de désengorger le dispositif global d'accueil des MNA, le département aurait donc privilégié l'augmentation du nombre de places d'accueil pérenne des MNA confiés au département, plutôt que celles de mise à l'abri.

Or par prudence au regard des délais d'ouverture de ces places pérennes, et donc du calendrier de désengorgement du dispositif global d'accueil, le département aurait dû prévoir à titre expérimental une progression plus importante du nombre de places de mise à l'abri.

Par ailleurs, alors que la problématique et les besoins liés à l'évacuation du squat Saint-Just pouvaient être anticipés dès avant l'appel à projet, le département a soutenu que l'évacuation a eu lieu après la publication de l'appel à projet, ne lui permettant pas de modifier le nombre de places sur l'avis d'appel à projet et le cahier des charges.

1.3 Une mission d'évaluation déléguée

1.3.1 La centralisation de l'évaluation à l'ADDAP 13

Jusqu'en 2016, les éducateurs de l'ADDAP 13, de la DIMEF ou des MECS où étaient mis à l'abri les jeunes migrants, étaient chargés de leur évaluation. Une fiche de liaison était établie par la structure d'accueil qui communiquait à la direction enfance famille, les premiers éléments d'État civil, du parcours migratoire et concluait au regard de la cohérence du récit, à la mise en protection du jeune avec ou sans entretien d'évaluation. Elle pouvait également conclure à la clôture de l'accueil administratif.

Des difficultés ont été rencontrées par les éducateurs pour réaliser l'évaluation des jeunes. Ils n'étaient pas formés, notamment juridiquement, pour cette mission et manquaient de recul pour évaluer le jeune dont ils assuraient par ailleurs l'accompagnement socio-éducatif. Les autorités judiciaires ont dénoncé la qualité des évaluations qui leur étaient transmises et le département a décidé de restructurer ce dispositif à compter de novembre 2016.

Afin d'harmoniser les pratiques et répondre aux exigences qualitatives dans le respect des dispositions de l'arrêté du 17 novembre 2016 pris en application du décret n° 2016-840 du 24 juin 2016[13], le département a travaillé une grille d'évaluation avec l'ADDAP 13. Il a ensuite décidé de confier à l'association l'exclusivité de la mission d'évaluation. La chambre constate que cette délégation n'a fait l'objet d'aucune formalisation par le département, avant l'appel à projet de février 2019 et que la DIMEF a continué d'être sollicitée pour réaliser des évaluations jusqu'en 2017.

[13] Décret n° 2016-840 du 24 juin 2016 relatif aux modalités de l'évaluation des mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille.

L'ADDAP 13 a restructuré et étoffé ses services en conséquence, en recrutant une équipe pluridisciplinaire composée d'un chef de service éducatif, de juristes chargés des évaluations avec les travailleurs sociaux. Les effectifs dédiés au premier accueil à la mise à l'abri et l'évaluation sont passés de trois en 2013 à 41 en 2019 (cf. annexe n° 3), dont 22 éducateurs en 2019 au lieu de 4 en 2016. Selon la direction de l'ADDAP 13, si le turnover de l'équipe concernée est important, tous les agents ont suivi des formations spécifiques sur l'évaluation avec le centre national de la fonction publique territoriale et du service de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ).

Ainsi, depuis 2016, les évaluations déléguées à l'ADDAP 13 sont réalisées par des éducateurs qui ne sont pas chargés de l'accompagnement éducatif quotidien du jeune, pour éviter des difficultés de positionnement. Depuis 2017, elles sont réalisées en binôme par un juriste et un travailleur social de l'équipe éducative formés à l'évaluation. L'équipe pluridisciplinaire, assistée d'un interprète si besoin, est désormais chargée de conduire l'entretien, et rédiger le rapport d'évaluation éducative et sociale des personnes se déclarant mineures et isolées.

1.3.2 Des délais d'évaluation longs

L'arrêté du 17 novembre 2016 susmentionné définit précisément le contenu de l'évaluation, afin d'harmoniser la qualité et la fiabilité des évaluations. L'appréciation de l'âge et de l'isolement s'appuie sur une évaluation sociale et le cas échéant des investigations complémentaires réalisées avec l'appui des services de préfecture sur l'identité, l'âge, la famille d'origine, la nationalité et l'État d'isolement du mineur. Si l'entretien ne permet pas d'apprécier la minorité du jeune migrant, le recours à la vérification des papiers d'identité prévue à l'article 47 du code civil et dans un deuxième temps aux examens radiologiques osseux conformément aux dispositions de l'article 388 du code civil, constitue une alternative (cf. annexe n° 4).

Dans les Bouches-du-Rhône, l'évaluation s'appuie sur un entretien d'évaluation complété ensuite par des observations éducatives rédigées par les éducateurs en charge du suivi quotidien du jeune durant la période de mise à l'abri. Selon l'ADDAP 13, la période d'évaluation s'étale en théorie sur 14 jours. L'entretien d'évaluation se tient dans les cinq premiers jours de la mise à l'abri. La période entre le 5ème et le 14ème jour doit permettre aux éducateurs qui suivent au quotidien le jeune de rédiger leurs observations éducatives, qui viennent étayer les conclusions et l'avis motivé du rapport d'évaluation transmis au département le 14ème jour. L'inspecteur enfance famille du MNA à qui est adressé le rapport d'évaluation statue sur les suites à donner.

Dans les faits, ce délai de 14 jours n'est pas respecté. Le délai moyen entre l'entrée en mise à l'abri et la transmission de l'évaluation est passé de 39 jours en 2017 à 14 à 20 jours en 2018 selon l'association. Il a atteint 38 jours en 2019 selon le bilan d'activité de l'ADDAP 13, en raison de la prise en charge des jeunes migrants évacués du squat Saint-Just.

La prolongation de la phase d'évaluation a des causes multiples. Tout d'abord dans l'exercice même de la mission, elles sont liées à la difficulté à trouver un interprète si la conduite de l'entretien nécessite son recours, à l'attente du retour d'expertise des documents d'État civil de la police aux frontières (PAF) (cf. *infra*) ou à des demandes d'éléments complémentaires de l'inspecteur enfance-famille pour lui permettre d'étayer sa décision, lorsque le rapport retrace des incohérences détectées lors de l'entretien avec le jeune. D'autres facteurs exogènes expliquent également l'allongement des délais tels que l'État de santé du jeune ou bien sa non présentation au rendez-vous.

1.3.3 Un entretien d'évaluation conforme au référentiel national

L'entretien a lieu dans les locaux de l'ADDAP 13. Dans la majorité des cas, le jeune est déjà connu des éducateurs de l'ADDAP 13 qui l'ont suivi sur toute la période où il a fréquenté le service du premier accueil. En cas de mise à l'abri de jeunes en situation de vulnérabilité dans les maisons de la DIMEF, les entretiens d'évaluation peuvent se tenir sur le lieu de prise en charge du jeune migrant. Un protocole technique est en cours d'élaboration entre la DIMEF et l'ADDAP 13 pour définir les modalités d'intervention réciproques lors de ces évaluations hors site.

Sa durée qui était en 2014, de quatre heures a été réduite à trois heures en 2018 et durait en moyenne deux heures en 2019 selon l'ADDAP 13. L'évaluation s'appuie sur la trame définie par l'association ADDAP 13 validée par la direction enfance-famille, conforme au référentiel national. Un guide assorti d'un glossaire a été rédigé par les juristes en lien avec l'équipe éducative et la direction de l'ADDAP 13 afin d'harmoniser la conduite de l'entretien.

Les six thématiques abordées sont conformes aux termes de l'arrêté du 17 novembre 2016. Elles portent sur l'identité, la situation familiale, les conditions de vie dans le pays d'origine, le motif de départ et l'exposé du parcours migratoire, les conditions d'entrée et de vie en France, le projet du jeune. Une information lui est donnée sur le droit d'asile et sur la traite des êtres humains. Le binôme à la fin de l'entretien échange notamment sur la cohérence des déclarations avec l'âge allégué et l'isolement.

Le projet de rapport d'évaluation est ensuite rédigé par le juriste qui intègre pour le finaliser, les observations de l'équipe éducative référente de la structure où est hébergé le mineur. Les rapports d'évaluation comprennent une conclusion, discutée avec l'ensemble de l'équipe éducative et juridique de l'ADDAP 13, portant sur la cohérence ou l'incohérence des éléments recueillis durant les entretiens d'évaluation quant à l'âge et l'isolement allégués par le jeune. À l'appui de cette conclusion, le rapport comprend un avis motivé du service, résultant d'un faisceau d'indices, issus des propos du jeune et de son comportement.

1.3.4 La place de l'authentification des pièces d'identité et des examens osseux dans l'évaluation

La circulaire interministérielle du 25 janvier 2016 relative à la mobilisation des services de l'État auprès des conseils départementaux concernant les mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille rappelle que le département peut saisir les services de vérification documentaire (préfecture, police aux frontières) en cas de doute sur l'âge déclaré par le mineur dans les cinq premiers jours de mise à l'abri. Cette vérification documentaire permet, le cas échéant, d'attester de la minorité du jeune sans besoin d'investigation complémentaire, ou de saisir le parquet sur le fondement de l'article 40 du code de procédure pénale en cas de fraude documentaire. Il est précisé que la police aux frontières (PAF) vérifie les conditions de délivrance de l'acte d'identité, mais ne se prononce pas sur l'appartenance du document au jeune qui l'a transmis. De même, le parquet ne poursuit que si la PAF indique que le document est un faux, et non si ses conditions de délivrance sont douteuses.

Dans les Bouches-du-Rhône, jusqu'au milieu de l'année 2018, la vérification documentaire était systématiquement réalisée lorsque le jeune présentait des papiers d'identité. Ceux-ci étaient transmis avec l'accord du jeune par l'ADDAP 13 au département qui saisissait la police aux frontières pour authentification. L'ADDAP 13 attendait ensuite les résultats pour étayer son analyse et conclure dans son rapport sur la minorité du jeune.

En raison de l'engorgement des services de la police aux frontières, désormais seuls les documents d'identité des jeunes pour lesquels l'ADDAP 13 constate des incohérences dans l'évaluation sont transmis à la PAF, avec l'accord du jeune. De plus, sauf si une audience est prévue devant le juge des enfants, l'association conclut, en accord avec le département, sans nécessairement attendre le retour de la PAF sur l'authenticité des papiers d'identité transmis lorsque les délais risquent d'être trop longs.

Le département ne dispose pas de statistiques relatives au nombre de jeunes ayant des papiers d'identité, ni du nombre de transmissions à la PAF pour authentification. Selon la collectivité, avant 2017, la plupart des jeunes migrants étaient munis des documents d'identité. En 2019, très peu en présentaient au département, et ceux-ci ne comprenaient jamais de données biométriques. Selon la collectivité, les jeunes qui en disposent les confient à leurs avocats qui souvent leur recommanderaient de ne pas les présenter.

Le département est mis en difficulté pour exercer la vérification documentaire, du fait de la saturation des services de la PAF et de la rétention de ces documents par les jeunes ou leurs conseils. Cela conduit à fragiliser les évaluations réalisées et à prolonger la durée de la mise à l'abri. Cela peut également poser des problèmes au moment de l'accompagnement du jeune dans ses demandes de titre de séjour à sa majorité (*cf. infra*).

Sur la période sous contrôle, les autorités judiciaires n'ont pas été saisies par le département pour exercer des examens radiologiques osseux prévus par l'article 388 du code civil. L'ordonnateur dans sa réponse aux observations de la chambre a précisé qu'il n'en faisait plus la demande, dans la mesure où « *à chaque fois que ces examens ont été demandés, les personnes ont été évaluées mineures* ».

La jurisprudence relative à la place des documents d'identité dans la reconnaissance de la minorité du jeune pourrait néanmoins évoluer à la suite de la décision de la cour d'appel d'Aix-en-Provence du 23 octobre 2019. Celle-ci a conclu que les documents d'identité n'étaient pas suffisants pour démontrer la minorité du requérant, et qu'il n'était pas nécessaire de procéder à des examens radiologiques osseux, dès lors que d'autres faisceaux d'indices, notamment l'évaluation et l'apparence physique, pouvaient permettre d'exclure la minorité.

1.3.5 L'expérimentation du fichier d'appui à l'évaluation de la minorité

Dès le début de la mise à l'abri, l'ADDAP 13 sollicite la cellule nationale MNA pour une demande d'information concernant la personne accueillie. La cellule n'ayant pas la liste des personnes évaluées majeures, les renseignements donnés concernent essentiellement des personnes reconnues MNA qui ne seraient pas restées dans leur département d'accueil.

Si au cours de l'entretien d'évaluation, les évaluateurs découvrent que dans son parcours migratoire le jeune a déjà pu faire l'objet d'une évaluation par un autre département, la collectivité contacte le ou les départements dans lesquels le jeune a séjourné pour avoir des informations sur les suites éventuelles données à cette première évaluation.

Pour remédier aux situations dans lesquelles les demandeurs sollicitent une nouvelle évaluation après une évaluation défavorable dans un autre département, le département des Bouches-du-Rhône a décidé de faire appel aux services préfectoraux à travers le fichier d'appui à l'évaluation de minorité (AEM) prévu à l'article R. 221-15-1 du CASF. Un protocole entre le département et la préfecture a été signé le 30 octobre 2019 dans cette perspective. Il prévoit que les jeunes se déclarant MNA qui l'acceptent, seront orientés par le département vers les services préfectoraux sur des plages horaires réservées, pour que puissent être enregistrées leurs données biométriques (empreintes digitales et photo) dans le fichier AEM et comparées aux bases de données VISABIO[14] et AGDREF[15]. Le département anticipe toutefois des difficultés posées par le faible nombre de créneaux disponibles à la préfecture pour cette mission (+ 0,5 ETP), au regard du nombre de jeunes dans le dispositif de mise à l'abri.

La rédaction commune par l'ADDAP 13 et le département d'une procédure pour informer le jeune, lors de son entretien, des modalités de recours à ce fichier est également sur le point d'être finalisée. Elle prévoit notamment que l'ADDAP 13 informe les jeunes de la procédure, leur donne le guide de la préfecture dans leur langue, ainsi qu'une fiche plus synthétique. Pour les jeunes qui ne souhaitent pas être enregistrés dans le fichier d'appui à l'évaluation de la minorité, l'ADDAP 13 le mentionne dans leur rapport d'évaluation.

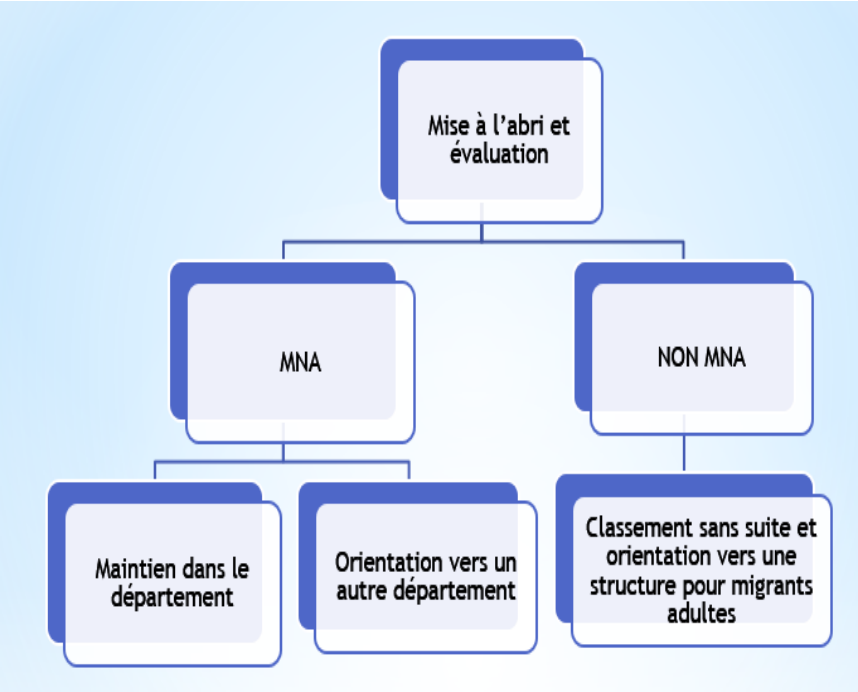
[14] VISABIO : traitement informatisé des données personnelles biométriques (photographie et empreintes digitales) des demandeurs de visas.
[15] AGDREF : application de gestion des dossiers des ressortissants étrangers en France.

1.3.6 Les suites données aux évaluations

La présidente du conseil départemental a délégué aux inspecteurs enfance famille dédiés aux MNA le pouvoir de prendre les mesures nécessaires à la suite de la transmission par l'ADDAP 13 des rapports d'évaluation. Les décisions des inspecteurs sont toujours conformes aux conclusions de l'ADDAP 13 en 2017 et 2018. Lorsque la conclusion du rapport ne leur semble pas suffisamment motivée pour être suivie, les inspecteurs peuvent solliciter l'association pour approfondir leur analyse.

Si la décision est bien prise par le département, la chambre constate sa dépendance à l'égard des analyses faites par l'ADDAP 13.

Schéma n° 1 : Procédure d'évaluation de la minorité et de l'isolement et ses suites



Source : Département.

Sous réserve de la fiabilité des statistiques retraitées par la chambre à partir des différentes réponses du département et de l'ADDAP 13, le taux d'évaluation favorable de la minorité et de l'isolement varie sensiblement d'un exercice à l'autre, passant de 70 % en 2017 à 49 % en 2018 puis 68 % en 2019 (cf. annexe n° 5).

1.3.6.1 Les suites d'une évaluation positive de la minorité et de l'isolement

Lorsque la minorité est clairement établie et qu'il en résulte une situation de danger, l'article R. 221-11, IV du CASF prescrit au président du conseil départemental d'en informer le procureur de la République et de prolonger l'accueil provisoire tant que n'intervient pas de décision de l'autorité judiciaire. Par décision du procureur, le mineur non accompagné est ensuite confié[16] à un département et intègre le dispositif de droit commun d'aide sociale à l'enfance.

Dans les Bouches-du-Rhône, l'inspecteur enfance famille adresse au parquet un courrier auquel est joint le rapport d'évaluation. Le parquet, préalablement au prononcé de l'ordonnance de placement provisoire, saisit la cellule nationale d'orientation et d'appui de la DPJJ pour savoir dans quel département il apparaît opportun de placer le MNA conformément à l'article 2 de l'arrêté du 28 juin 2016[17] au regard de la clé de répartition géographique fixée par l'article R. 221-13 du CASF.

La clé de répartition nationale est calculée en prenant en compte le nombre de jeunes de 19 ans et moins dans l'ensemble des départements rapporté au nombre de ces jeunes dans chaque département, et du nombre de MNA évalués présents sur le territoire national et dans chaque département. Chaque département a l'obligation d'accueillir un nombre déterminé de mineurs. Chaque semaine, le ministère de la justice réactualise l'effectif cible par département.

Dans les Bouches-du-Rhône, la clé a légèrement baissé depuis 2017 et a été fixée à 3,16 % en 2019 puis à 3,10 % en 2020.

Tableau n° 4 : Nombre de MNA confiés par décision judiciaire

	2017	2018	2019	2020 (du 01/01 au 30/10)
Clé de répartition dans les Bouches-du-Rhône	3,22 %	3,16 %	3,16 %	3,10%
Nombre de MNA réorientés hors du département 13 évaluateur	9	11	6	-
Nombre de MNA confiés au département 13	504	534	523	203
Dont nombre de MNA confiés au département 13 après réorientation d'un autre département	301	284	192	-

Source : rapports d'activité du ministère de la justice 2017 et 2018 ; tableaux de suivi 2019 et 2020

[16] Le jeune migrant ne relève plus de l'accueil provisoire d'urgence, il est confié par le juge au Président du conseil départemental (service ASE).

[17] Arrêté pris en application du décret n° 2016-840 du 24 juin 2016 relatif aux modalités de calcul de la clé de répartition des orientations des mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille.

Malgré cette baisse, le nombre de nouveaux MNA confiés au département en application de cette clé est passé de 504 en 2017 à 523 en 2019. Il convient de préciser que ce nombre ne comprend pas les MNA devenus majeurs et bénéficiant d'un contrat jeune majeur avec le département, ni les jeunes migrants confiés au département dans l'attente d'une évaluation ou d'une authentification des documents d'identité. Depuis 2017, une petite dizaine de jeunes évalués par la collectivité a été orientée chaque année vers un autre département. A l'inverse, près de 300 jeunes lui ont été confiés en 2017 et 2018, après avoir été reconnus MNA par d'autres départements, au titre de la clé de répartition. Le département a indiqué ne pas procéder à la réévaluation des MNA réorientés qui lui ont été confiés. Néanmoins, il a indiqué que « *les documents d'État civil ont pu être soumis à l'expertise de la police aux frontières […] avec saisine du juge des enfants pour demande de mainlevée. Les rapports des lieux d'accueil émettant un doute sur la minorité ou l'isolement sont aussi envoyés au juge des enfants* ».

1.3.6.2 Les suites d'une évaluation négative

Lorsque le département conclut à un doute sérieux sur la minorité et/ou l'isolement du jeune évalué, il adresse un courrier de fin de prise en charge à l'ADDAP 13 avec une copie du courrier de refus d'admission au bénéfice de la protection de l'enfance transmis au jeune.

L'ADDAP 13 est chargée par le département d'expliquer au jeune la décision du département et la fin de prise en charge. Au cours de cet entretien qui se tient la veille de la fin de la prise en charge, les voies de recours possibles lui sont présentées, ainsi que les structures d'accueil pour les adultes étrangers (orientation vers le 115 ou un centre d'hébergement et de réinsertion sociale). Son dossier d'évaluation et ses papiers d'identité le cas échéant lui sont remis ou à son avocat s'il en a un.

Parmi les voies de recours, il est notamment évoqué la possibilité de saisir directement le juge des enfants pour demander une mesure d'assistance éducative. Selon l'ADDAP 13, les jeunes migrants anticipant une évaluation négative saisissent souvent le juge des enfants avant la décision de l'inspecteur enfance famille pour lui demander une mesure d'assistance éducative. C'est souvent le cas quand le jeune ne dispose pas de documents d'identité. En 2018, l'ADDAP 13 a recensé 16 saisines directes du juge des enfants en cours de mise à l'abri.

Le département a indiqué ne pas comptabiliser le nombre de saisines du juge des enfants par les MNA ou leur conseil, malgré une évaluation défavorable. Il ne tient pas non plus de statistiques relatives aux décisions du juge des enfants de confier ces jeunes migrants au département, à l'encontre du rapport d'évaluation du département concluant à un doute sérieux sur la minorité du jeune. Néanmoins, selon le tribunal de grande instance de Marseille, le taux « d'infirmation » des décisions administratives de non-reconnaissance de minorité reste faible. Selon le département, celles-ci s'appuient dans la majorité des cas sur la présentation aux juges des enfants de document d'identité.

Par ailleurs, si les juges des enfants ont continué d'émettre des réserves sur la fiabilité des évaluations socio-éducatives réalisées par l'ADDAP 13, ils ont reconnu qu'elles sont très détaillées, notamment en comparaison de certaines évaluations beaucoup moins documentées effectuées par d'autres départements dans le cas de la réorientation de mineurs vers les Bouches-du-Rhône. Depuis l'été 2019, le climat de défiance à l'égard des évaluations tend à s'estomper selon le département.

En 2018, pour la première fois, la collectivité a fait appel de trois décisions d'assistance éducative après une évaluation négative. Elle a indiqué qu'elle ferait désormais de plus en plus souvent appel des décisions du juge des enfants lui confiant des mineurs dont l'évaluation avait conclu à un doute sérieux sur la minorité et l'isolement.

1.4 Les conséquences du dispositif mis en place par le département

1.4.1 Un taux de mise à l'abri faible

La phase de mise à l'abri prévue réglementairement sur le délai d'accueil provisoire d'urgence est fixée à cinq jours.

Dans les Bouches-du-Rhône, en l'absence de capacité d'hébergement d'urgence dédiée suffisante, les jeunes migrants ne sont pas mis à l'abri dès qu'ils ont demandé leur prise en charge par le département.

Le délai moyen pour être mis à l'abri après enregistrement dans le service du premier accueil a été estimé en 2017 à 56 jours. Il s'est allongé considérablement puisqu'il est passé au cours de l'année 2018, à 81 jours. En réponse aux observations provisoires de la chambre, le groupe ADDAP 13 a indiqué que ce délai avait été ramené à 71 jours en 2019.

Ensuite la durée de la mise à l'abri est prolongée (38 jours en moyenne en 2018, avec une amplitude variant de 2 à 200 jours), dans l'attente de la finalisation de l'évaluation et de l'orientation des jeunes reconnus MNA et confiés au département vers une structure d'accueil adaptée. Or ils restent très souvent dans les structures de mise à l'abri, en l'absence de places d'accueil pérenne disponibles à court terme (cf. *infra*), mais également en raison parfois des délais des décisions de justice, comme l'a souligné l'ordonnateur en réponse aux observations provisoires de la chambre. A défaut de libérer ces places d'accueil d'urgence réservées aux jeunes enregistrés dans la file active du service du premier accueil, ils contribuent à emboliser le dispositif de mise à l'abri.

En 2018, un MNA aura donc en moyenne attendu 119 jours, soit près de trois mois, entre son enregistrement auprès du service de premier accueil de l'ADDAP 13 et son accueil sur une place pérenne dans les Bouches-du-Rhône. Ces délais particulièrement longs appellent trois remarques.

Tout d'abord, l'absence de prise en charge sur des périodes aussi longues a conduit de jeunes migrants à abandonner la file active et renoncer à une prise en charge par le département des Bouches-du-Rhône. Les écarts entre le nombre de personnes enregistrées par l'ADDAP 13 et effectivement admises à un accueil provisoire d'urgence par le département sont significatifs (52 % en fin de période), d'autant plus que les personnes admises par le département à un accueil provisoire d'urgence n'ont pas toutes fait l'objet d'un enregistrement préalable par l'ADDAP 13 (cf. annexe n° 6).

Ensuite, le circuit en place ne permet pas de garantir des modalités équivalentes de prise en charge des jeunes migrants. Selon la voie d'entrée, ces derniers ont pu faire l'objet d'une prise en charge et/ou d'une évaluation par la DIMEF, l'ADDAP 13, ou encore d'autres structures dans des délais variables.

Enfin, les délais limitent de fait les possibilités d'accompagnement des jeunes reconnus MNA proches de la majorité. Aussi, eu égard aux risques que cela comporte, l'ADDAP 13 et la DIMEF les accompagnent dans leurs démarches sanitaires et leur projet d'insertion socio-professionnelle dès la décision d'OPP.

Ainsi, le département ne s'est pas donné les moyens de respecter l'article R. 221-11 du code de l'action sociale et des familles qui lui impose de mettre en place un dispositif d'accueil d'urgence pour mettre à l'abri les jeunes présumés mineurs non-accompagnés. Le dispositif d'accueil défaillant mis en place par le département a privé la majorité des présumés MNA de la protection qui leur est réglementairement due au regard de leur vulnérabilité. L'absence de proposition d'hébergement immédiate augmente la précarité et la vulnérabilité de ces jeunes migrants.

La chambre recommande au département de restructurer le dispositif en place, pour permettre une mise à l'abri effective et immédiate de tout jeune se déclarant MNA. Pour cela, il semble nécessaire d'unifier les voies d'entrée dans le dispositif, en garantissant un premier accueil accessible en continu et doté d'une capacité à assurer la mise à l'abri immédiate.

Recommandation n° 1 : Assurer l'obligation de mise à l'abri immédiate des jeunes migrants présumés mineurs non accompagnés, en améliorant le circuit d'entrée, d'évaluation et de prise en charge.

1.4.2 La pérennisation de squats

En attendant d'être contactés par l'ADDAP 13, les migrants enregistrés auprès du service du premier accueil, vivent pour une grande partie d'entre eux dans la rue ou dans des squats. Cette situation de « non-droit » a alimenté sur la période des manifestations d'exaspération et d'occupations illégales soutenues par des collectifs militants et des avocats spécialistes.

En novembre 2017, l'église Saint-Ferréol à Marseille a été occupée pendant plusieurs jours par une cinquantaine de mineurs présumés, avec le soutien de réseaux solidaires. En réponse à cette mobilisation, le département a ouvert le site de Pressensé dans le premier arrondissement de Marseille avec un accueil des jeunes migrants encadré 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7.

Dénonçant l'absence de prise en charge par le département de jeunes reconnus MNA et confiés au département par ordonnance de placement provisoire (OPP) ou en attente d'évaluation, les militants ont poursuivi leur mobilisation.

Depuis le 18 décembre 2018, un squat a ainsi été ouvert à Saint-Just à Marseille, dans un grand bâtiment appartenant au diocèse, à proximité du siège du conseil départemental. Avec le soutien de bénévoles et de collectifs militants, il accueille des mineurs non-accompagnés, mais également des familles. Selon le département, celui-ci a procédé à la mise à l'abri dès l'ouverture du squat de 13 jeunes qui y résidaient. Il a également assuré une présence éducative trois fois par semaine par l'intermédiaire de l'ADDAP 13 auprès des mineurs non accompagnés présents, en sus du suivi médical assuré par la direction de la protection maternelle et infantile et de la santé publique (DPMISP) du département. Le diocèse a souhaité récupérer ses locaux le 31 mars 2019. Début avril 2019, le département a sollicité l'ADDAP 13 et la DIMEF pour mettre à l'abri 174 MNA résidant dans ce squat, en les hébergeant dans des hôtels et appartements[18]. Si la fermeture du squat devait intervenir à la suite de la prise en charge de ces familles migrantes, la volonté d'une partie d'entre elles d'y demeurer n'a pas permis son démantèlement.

La mobilisation des collectifs a permis d'accélérer l'entrée dans le parcours d'accès au droit de ces jeunes migrants. Il est néanmoins constaté qu'une nouvelle fois les jeunes ainsi pris en charge ont passé outre la file active censée garantir une équité de traitement entre les jeunes migrants, quelle que soit leur origine. De fait, la mise à l'abri des jeunes présents dans ces squats a allongé d'autant les perspectives de mise à l'abri de ceux inscrits dans la file active.

Le développement de ces squats pose également la question du report de la compétence départementale de mise à l'abri sur des initiatives citoyennes bénévoles palliatives. Les premiers jugements du tribunal administratif de Marseille confirmés par le Conseil d'État avaient suivi l'analyse du département soutenant que dans cet établissement squatté, les jeunes migrants bénéficiaient « *d'un accueil raisonnable, avec nourriture, vêtements et d'un accompagnement éducatif par des bénévoles* ». Toutefois par jugements du 11 octobre 2019, le tribunal administratif de Marseille est revenu sur sa position, considérant que « *l'État des lieux et les équipements sanitaires présentent un grave État d'insalubrité […] de nature à mettre en danger la santé ou la sécurité de ses occupants* ». Les obligations du département lui ont été rappelées par le juge administratif, qui a mis en demeure la collectivité de mettre à l'abri les requérants dans un délai de 10 jours sous astreinte de 100 € par jour de retard. Par ordonnance du 20 avril 2020, le tribunal administratif de Marseille a une nouvelle fois enjoint le département d'assurer l'hébergement des mineurs non accompagnés vivant dans le squat de Saint-Just, sans l'assortir d'une astreinte. Au total, 38 jeunes ont été pris en charge par le département, ce qui porte leur nombre à 212 depuis avril 2019.

À défaut de prise en charge immédiate et continue, le département est amené à passer outre le circuit de mise à l'abri qu'il a lui-même défini, déstabilisant de fait un dispositif déjà fragile, tandis que ces détournements appellent à se répéter.

[18] Selon le département, 24 MNA réorientés d'autres départements et bénéficiant d'une OPP ont été pris en charge par la DIMEF, 10 bénéficiaient d'une OPP « sèche » à la suite d'une saisine directe du JDE et 140 jeunes devant être évalués, et ayant fait l'objet d'OPP pour évaluation après avoir saisi le JDE une fois hébergés par le département.

1.4.3 Le développement des saisines directes du juge des enfants

Des jeunes migrants en attente de mise à l'abri, accompagnés par des avocats spécialisés, ont saisi directement les juges des enfants (JDE) pour demander leur prise en charge par le département. Les JDE ont ainsi été amenés à prononcer des ordonnances de placement provisoire (OPP) confiant les jeunes requérants au département.

Deux situations se sont présentées. D'une part, les juges peuvent prendre des OPP dites « sèches » dans lesquelles le jeune est confié au département indépendamment d'une évaluation par ce dernier, en général sur présentation de documents d'identité indiquant sa minorité. À la suite de ces décisions, le département demande l'authentification des papiers d'identité du jeune par la PAF. Si l'analyse de la PAF permet de mettre en évidence l'usage de documents d'État civil falsifiés, le département saisit le procureur de la République au titre de l'article 40 du code de procédure pénale. Depuis 2014, le département a procédé à plus d'une cinquantaine de saisines du parquet.

D'autre part des OPP peuvent être rendues dans l'attente d'une évaluation ou de l'authentification des documents d'identité. Si, selon le département, le nombre de ces ordonnances était marginal avant 2019, elles se sont multipliées avec l'évacuation du squat Saint-Just en avril 2019.

Le département a indiqué qu'il mettrait en place un suivi statistique distinguant les OPP par objet.

Tableau n° 5 : Evolution du nombre de saisines directes du JDE

2016	2017	2018	2019 (au 31/10)
40	142	163	> 170

Source : département.

Ces décisions de justice appellent deux séries d'observations.

En premier lieu, outre l'impact évoqué ci-avant sur la file active, fragilisant une nouvelle fois le principe d'équité des prises en charge entre les jeunes migrants, elles conduisent à contourner l'esprit du dispositif réglementaire en vigueur. En effet, les jeunes confiés au département sont potentiellement accueillis dans des structures dédiées aux mineurs (droit commun ASE), tandis qu'ils devraient relever d'un dispositif de mise à l'abri accueillant de fait un public mixte (mineur et majeur).

En second lieu elles ont une incidence dans la comptabilisation par la cellule nationale MNA de la direction de la PJJ et dans les demandes de remboursement forfaitaires de la part de l'État.

D'une part, bien que confiés au département, ces jeunes ne sont pas comptabilisés au titre de la clé de répartition nationale par la cellule nationale d'orientation et d'appui de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ). Selon le département, la plateforme nationale ne souhaite pas enregistrer les MNA confiés au département dans l'attente de leur évaluation, car si le jeune n'est finalement pas confié au département à l'issue du processus d'évaluation, il faudrait le déduire des effectifs de la clé de répartition. De même, les juges des enfants ne saisissant pas la cellule nationale PJJ pour une orientation des mineurs à la suite d'une OPP « sèche », ces MNA ne sont pas non plus comptabilisés dans le cadre de la répartition nationale. Par conséquent, le département accueille factuellement un nombre de MNA supérieur à celui retenu au titre d'une répartition territoriale équilibrée à l'échelle nationale (voir ci-avant).

D'autre part, ces jeunes étant confiés au département, ils ne rentrent pas dans les statistiques d'accueil provisoire d'urgence donnant droit à un remboursement forfaitaire par l'État. Ils ne sont donc pas non plus comptabilisés dans les États transmis à l'agence de services et de paiement (ASP) pour remboursement forfaitaire de leur mise à l'abri.

2 UN DISPOSITIF D'ACCUEIL PERENNE SATURE POUR LES MNA CONFIÉS AU DEPARTEMENT

2.1 La progression du nombre de MNA confiés au département

Sur la période, le nombre de MNA confiés au département des Bouches-du-Rhône est passé de 133 en 2013 à 1 074 en 2019. En 2018, ils représentaient 21,3 % de l'ensemble des mineurs confiés au département tandis qu'au niveau national, ce taux s'élevait à 17,7 % selon la lettre de l'observatoire national de l'action sociale (ODAS) de juin 2019.

Tableau n° 6 : Evolution du nombre de MNA confiés au département sur décision de justice

Au 31/12	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Nombre de MNA confiés au département des Bouches-du-Rhône	133	207	233	330	628	857	1 074
Dont nombre de MNA réorientés par d'autres départements			17	52	301	284	192
Nombre d'enfants accueillis à l'ASE	2 951	3 101	3 117	3 264	3 650	4 028	
% MNA sur total enfants confiés à l'ASE	*4,51 %*	*6,68 %*	*7,48 %*	*10,11 %*	*17,21 %*	*21,28 %*	

Source : données département et rapports d'activité du ministère de la justice.

La progression du nombre de MNA confiés au département résulte d'abord de la hausse du nombre de MNA qui se sont directement présentés dans les Bouches-du-Rhône pour mise à l'abri et évaluation ou qui ont saisi directement le juge des enfants, et également du nombre important de MNA évalués par d'autres départements et réorientés au titre de la clé de répartition vers le département des Bouches-du-Rhône.

2.2 La progression tardive des capacités d'hébergement des MNA confiés

2.2.1 La saturation rapide des structures d'accueil de droit commun et la mise en place des structures d'accueil tampons pour les MNA confiés en attente de placement définitif

2.2.1.1 Un dispositif de réorientation depuis la DIMEF rapidement saturé

Les MNA confiés au département sont d'abord accueillis à la DIMEF avant d'être réorientés vers un lieu d'accueil pérenne, au même titre que l'ensemble des autres jeunes confiés à l'ASE. Cette période d'accueil d'urgence permet d'observer le jeune avant de l'orienter vers une structure adaptée. Si le jeune s'est déclaré MNA dans les Bouches-du-Rhône, la période de mise à l'abri a déjà permis aux équipes éducatives d'observer le jeune dans la perspective d'une réorientation.

Les MNA sont ensuite orientés selon leur profil et la disponibilité des places vers des établissements qui leur sont dédiés ou vers des structures d'aide sociale à l'enfance de droit commun. La majorité d'entre eux ont été accueillis en MECS (cf. annexe 7). Marginalement, jusqu'en 2016, certains jeunes qui avaient été directement mis à l'abri dans une MECS ont pu y rester à l'issue de leur évaluation, sans passer par la DIMEF.

L'accueil d'urgence réalisé par la DIMEF a été très fortement affecté par la progression du nombre de MNA réorientés vers les Bouches-du-Rhône à partir de 2016. Selon la DIMEF, un tiers de ses places d'urgence s'est trouvé mobilisé pour accueillir des MNA confiés en attente d'un placement pérenne en 2018. De 2013 à 2018, l'offre capacitaire globale autorisée par le département au titre de l'aide sociale à l'enfance a augmenté de 392 places, alors que le département a accueilli 1 077 mineurs de plus sur la période (MNA compris). Les places pérennes disponibles sur lesquelles réorienter ce nouveau public n'étant pas suffisantes, les MNA sont restés sur leur place de mise à l'abri à la DIMEF ou à l'ADDAP 13. Les conditions d'accueil des MNA réorientés vers le département des Bouches-du-Rhône se sont sensiblement dégradées, certains n'étant ni accueillis, ni pris en charge à leur arrivée à Marseille, malgré leur OPP et les échanges préalables entre les départements. En 2017, la DIMEF a indiqué avoir été obligée de stopper toutes les admissions pendant 15 jours, le temps que les effectifs baissent. Un an après, le département a décidé d'augmenter la capacité d'accueil de la DIMEF, d'abord de 20 places par arrêté du 6 avril 2018, puis de 70 places par arrêté du 28 décembre 2018, ces dernières étant réservées aux MNA évalués dans d'autres départements et orientés dans les Bouches-du-Rhône. Ces extensions devaient comprendre une offre d'hébergement en colocation, moins coûteuse et plus intégrée que l'hébergement hôtelier, pour favoriser l'accompagnement socio-éducatif. Néanmoins cette diversification n'était toujours pas effective en 2020 (cf. rapport d'observations définitives de la chambre sur la DIMEF).

Si les extensions capacitaires ont permis à la DIMEF d'accueillir l'ensemble des MNA réorientés par les autres départements, le dispositif est resté insuffisant pour assurer l'accueil de l'ensemble des MNA sous OPP, notamment à la suite des saisines directes du juge des enfants. Ainsi début 2019, le département n'avait pas assuré l'hébergement de 104 MNA qui lui avaient pourtant été confiés. Le département a indiqué avoir prioritairement hébergé les mineurs mis à l'abri et évalués dans les Bouches-du-Rhône, aux dépens de ceux qui ont eu 18 ans avant d'avoir une place d'accueil et ceux que le département n'a pas réussi à contacter au moment où une place était disponible[19].

Tableau n° 7 : Nombre d'OPP non exécutées

Au 31/12	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Au 30/09/2019
Nombre d'OPP non exécutées sans lieu de placement	Non renseigné	Non renseigné	Non renseigné	12	66	64	83

Source : données département.

2.2.1.2 Le développement d'un accueil temporaire par l'ADDAP 13

Constatant la saturation de l'offre d'accueil d'urgence de la DIMEF, le département a mandaté l'ADDAP 13 pour développer une mission d'accueil de jour puis progressivement, une offre d'hébergement transitoire.

Depuis avril 2016, les MNA confiés qui bénéficient d'une OPP non-exécutée peuvent retrouver trois fois par semaine le service accueil de jour de l'ADDAP 13. L'équipe éducative est présente autour du déjeuner auprès de ces adolescents dans un restaurant avec lequel l'association a passé une convention. Dans l'attente d'une place pérenne, ils ne sont pas hébergés, mais bénéficient d'une assistance éducative par les éducateurs de l'association dans les domaines de la santé, de l'hygiène et de l'alimentation. Le rôle de ce service s'est accru entre 2016 et début 2019 du fait de l'augmentation du nombre de jeunes confiés au département sans solution de placement. S'il permet de conserver le lien avec ces derniers, le dispositif ainsi proposé reste dégradé et donc insatisfaisant.

En sus de cette mission d'accueil de jour, l'ADDAP 13 s'est vu déléguer par le département une nouvelle mission d'accompagnement éducatif des MNA confiés avec l'ouverture du centre d'accueil d'urgence Pressensé dans le premier arrondissement de Marseille en novembre 2017. En effet, à la suite de l'évacuation du squat de l'Église Saint-Ferréol (cf. *supra*), le département a mis à disposition de l'association les locaux réaménagés d'une ancienne maison des solidarités à Pressensé, permettant d'héberger environ 70 à 80 MNA, de novembre 2017 à fin novembre 2018.

[19] Le département a indiqué que la prise de contact avec des MNA était parfois impossible, même par l'intermédiaire de leur avocat, le jeune ne répondant plus aux coordonnées indiquées au moment de la procédure.

Durant l'été 2018, l'ADDAP 13 a géré 67 places d'hébergement temporaire, composées de chambres d'hôtels, d'appartements à Marseille et hors Marseille. 108 personnes étaient accueillies au 31 décembre 2018. Les jeunes ainsi hébergés ont tous bénéficié d'un accompagnement éducatif en termes de scolarité, d'insertion professionnelle, d'accès aux soins, et à l'autonomie. Cette nouvelle mission d'hébergement est suivie par le service « hébergement diversifié Marseille et hors Marseille » dont les effectifs ont été renforcés en 2018. En effet, l'association ADDAP 13 qui est devenue le « groupe ADDAP 13 » en janvier 2017, a poursuivi sa transformation avec la création d'un pôle MNA composé de deux services : un service « premier accueil et mise à l'abri pour évaluation » et un service « hébergements diversifiés à Marseille et hors Marseille » pour les MNA confiés.

Le département a ainsi développé une offre d'accueil temporaire complémentaire à celle autorisée auprès de la DIMEF, gérée dans les deux cas par l'ADDAP 13 sans faire l'objet d'une autorisation au titre de l'aide sociale à l'enfance, pourtant requise par l'article L. 313-1-1 du CASF.

2.2.1.3 L'accueil des MNA hors département

En raison de la saturation du dispositif d'hébergement dans les Bouches-du-Rhône, le département a parfois proposé l'accueil des MNA dans des structures hors département : ils étaient 98 au 31 décembre 2018.

La collectivité a ainsi autorisé le maintien de MNA réorientés vers les Bouches-du-Rhône, dans les MECS du département où avait été faite l'évaluation, lorsque celles-ci ont indiqué qu'elles pouvaient poursuivre l'accueil et l'accompagnement du jeune. Plus marginalement, quelques MNA ont été accueillis dans des MECS hors Bouches-du-Rhône en raison de l'offre de prestations et du projet d'apprentissage proposés spécifiquement par l'établissement. Ces établissements s'engagent à venir à Marseille régulièrement pour faire le point avec l'inspecteur enfance famille et pour assister à toutes les audiences.

2.2.2 Le développement de structures dédiées à l'accueil des MNA confiés

2.2.2.1 Le développement de l'offre capacitaire dédiée au public MNA

Pour accueillir l'ensemble des MNA qui lui a été confié, le département a d'abord fait le choix d'augmenter l'offre capacitaire dédiée à ce public. Six MECS gérées par des associations ont été autorisées à développer un accueil spécifique, qu'il s'agisse de structures entièrement dédiées à l'accueil de MNA (La Galipiote ou L'escale Saint-Charles) ou d'unités MNA adossées à des MECS existantes (Saint-François-de-Sales, Saint-Michel, Serena).

Passant de 12 à 84 places, la capacité de la Galipiote a été multipliée par sept entre 2013 et 2017. La MECS les Pléïades, devenue Canopée, gérée par la même association, a développé pour sa part l'accueil de jeunes filles mineures non-accompagnées.

La MECS « L'escale Saint-Charles » a vu son offre capacitaire passer de 26 places en 2013 à 54 en 2017 et 98 places en 2018. Elle devrait encore progresser, l'association bénéficiant d'une autorisation pour 114 places.

La MECS « Saint-François-de-Sales » qui avait été autorisée par arrêté du 2 décembre 2013 à ouvrir un service dédié à l'accueil de mineurs isolés étrangers de 25 places, accueille une quarantaine de garçons au foyer de jeunes travailleurs de Saint-Mitre (13ème arrondissement) et dans des logements en diffus.

Le département a également autorisé l'association Serena à ouvrir 50 places dédiées à l'accueil des MNA âgés de 15 à 18 ans. Néanmoins, l'ouverture des places se fait progressivement et n'a pas encore atteint la capacité autorisée.

Des augmentations plus marginales de l'offre capacitaire sont intervenues en 2018. C'est ainsi qu'un nouveau service géré par l'association Saint Michel a été autorisé à accueillir à partir du 1er septembre 2018, une cinquantaine de MNA confiés au département, dans des appartements en colocation pour quatre personnes dans le 4ème arrondissement de Marseille.

L'ordonnateur, en réponse aux observations provisoires de la chambre, a indiqué que l'offre capacitaire dédiée avait également été augmentée en 2019 d'une centaine de places d'unités MNA par extension des autorisations accordées aux associations Acte 13 (+ 40 places), le Mas de Villevieille (+ 9), le centre Fouque (+ 21) et Serena/Romarins (+ 32).

2.2.2.2 L'offre d'accueil familial MNA

Constatant l'engagement personnel et bénévole de certaines familles pour accueillir des MNA, le département a souhaité développer l'accueil familial des MNA. Il a ainsi travaillé à un agrément d'assistant familial spécifique aux MNA, adapté aux besoins de ces jeunes (maîtrise du français oral et écrit, disponibilité d'une chambre individuelle…) et moins insistant sur les contraintes de sécurité liées à la petite enfance, et davantage.

Toutefois, ce type d'accueil reste encore marginal, le département a indiqué que 12 assistants familiaux accueillaient ainsi, un à deux MNA fin 2019.

2.2.2.3 Le lancement d'un appel à projet pour créer 500 places supplémentaires

Ces premières extensions capacitaires dédiées aux MNA (+ 200 places environ) n'ont toutefois pas suffi pour couvrir l'ensemble des nouveaux besoins d'accueil des MNA confiés au département (+ 724 MNA confiés entre 2013 et 2018). Le département a décidé, en complément, de lancer un appel à projets (AAP) visant la création de 500 places d'hébergement pour mineurs confiés, le 15 février 2019 en même temps que celui relatif à la création de places d'accueil pour la phase de mise à l'abri.

Par cet appel à projet, le département entendait développer une offre de prise en charge spécifique pour les MNA, distincte de celle des établissements classiques ASE, afin de répondre aux problématiques éducatives, sanitaires et sociales propres à ces jeunes généralement âgés de 16 ans et plus, pour lesquels un accompagnement rapide à l'autonomie est nécessaire. Trois objectifs prioritaires étaient attendus de ces structures dédiées selon le cahier des charges : l'insertion socio-professionnelle, la régularisation au regard du droit de séjour sur le territoire et le soin.

L'AAP comportait trois lots : un visant la création de structures d'hébergement collectif, de suivi et d'accompagnement de moyen et long séjour des MNA plus vulnérables (150 places) dont la mise en œuvre est prévue au 1er semestre 2020 avec un tarif ne dépassant pas 120 € par jour. Un deuxième lot visait la création de structures d'hébergement diversifié (320 places) pour des jeunes plus autonomes dont l'objectif est l'insertion professionnelle avec pour échéance le deuxième semestre 2019 et un prix de journée de 90 €. Le troisième lot concernait la création d'une structure mixte d'hébergement en accueil familial bénévole avec un accompagnement éducatif de proximité de 30 places et un prix de journée de 50 € maximum. Aucun calendrier n'était précisé pour ce troisième lot. Le département a fixé quatre critères d'évaluation pondérés : la qualité du projet (25 %), les compétences du candidat (35 %), la capacité à faire en lien avec les différents partenariats à mettre en œuvre (20 %), le financement du projet (20 %).

Sept candidats ont répondu au premier lot, 14 au deuxième et quatre au troisième lot. La commission d'information et de sélection des appels à projets s'est prononcée le 3 juin 2019. À la suite des rapports d'instruction préalables à la sélection des candidats et des notes qui leur ont été attribuées pour chaque critère d'évaluation, un classement a été opéré (cf. annexe n° 8).

Comme l'avait prévu le cahier des charges, la répartition des 500 places entre les trois lots a été revue après l'analyse des offres. L'offre en hébergement collectif a été renforcée de 20 places et celles en hébergements diversifiés et accueil familial réduites chacune de 10 places. Les opérateurs ont été retenus, selon les cas, pour un à trois lots.

La commission a classé la candidature du groupe ADDAP 13 en deuxième position pour le premier lot et en 3ème position pour le deuxième lot. Elle a retenu ses deux offres, lui attribuant au global 42 % des places créées par l'AAP.

Par arrêté du 25 juillet 2019, l'ADDAP 13 a été autorisée pour une durée de 15 ans à ouvrir 210 places pour les mineurs confiés, dont 50 dans une structure collective et les autres en diffus pour des tarifs journaliers respectivement de 109,29 € et 83,14 €. Toutefois, en réalité le département n'a pas créé 210 places supplémentaires par cet AAP, puisqu'il a, en fait, régularisé les 67 places déjà ouvertes par l'ADDAP 13 sans agrément de l'ASE.

Un deuxième candidat a obtenu 70 places réparties sur les lots 2 et 3, et un troisième 65 sur les trois lots.

Cet appel à projet consolide donc la position prééminente de l'ADDAP 13 dans la prise en charge de ce public alors même que l'actuelle présidente bénévole de l'association était directrice enfance famille du département jusqu'en 2013. Si le contexte d'urgence explique en partie la prédominance de cet opérateur, la chambre invite le département à veiller à un meilleur équilibre dans la répartition des places autorisées pour l'accueil des mineurs non accompagnés. L'ordonnateur, en réponse aux observations provisoires de la chambre, reconnaît la place prédominante de cet opérateur en précisant qu'elle résulterait du rôle historique de l'association l'ayant conduit à développer les compétences requises « *en matière de gestion de l'urgence et sa connaissance des publics précaires* ». Il ajoute qu'elle serait « *le seul opérateur à avoir accepté de poursuivre cette mission* ».

Le département a par ailleurs signalé des retards dans l'ouverture des places au regard du calendrier prévu pour chaque lot, excepté pour l'ADDAP 13. Ce décalage s'explique selon le département par : le retard pris dans la notification des arrêtés d'autorisation (le 25 juillet 2019, au lieu du 30 mai 2019 prévu dans l'appel à projet), des aléas de projets qui diffèrent le démarrage des travaux (préemption de bâtiment, captation de logement, aménagement des lieux…) et des difficultés non-anticipées de recrutement (délais de préavis, manque de candidatures particulièrement pour le lot n° 3). Le département a adressé le 29 novembre 2019 des courriers de relance aux associations s'étant engagées à ouvrir les places au cours du deuxième semestre 2019.

Face à la nécessité d'ouvrir rapidement les places pour « désaturer » le dispositif d'accueil des MNA qui lui confiés, le département des Bouches-du-Rhône aurait dû être particulièrement vigilant sur le respect des délais de mise en œuvre fixés dans le cahier des charges. Or sur les onze offres retenues pour les trois lots, six ne mentionnaient pas de date de mise en œuvre.

2.3 Une augmentation des contentieux relatifs à la prise en charge des MNA par le département

Le contentieux relatif à la prise en charge des MNA confiés, qui représente 88 % du contentieux de la protection de l'enfance du département, s'est largement développé sur la période, notamment en 2018 avec 200 procédures suivies.

La progression de ces contentieux est principalement portée par des recours en référé liberté devant le tribunal administratif de Marseille, en raison de l'inexécution des décisions de justice confiant des MNA au département. Au vu des données transmises par l'ordonnateur, sur 504 recours déposés devant le juge administratif de Marseille entre 2016 et 2019, 383 référés liberté concernaient l'exécution d'une décision du juge des enfants prononçant le placement d'un MNA.

Tableau n° 8 : Statistiques des contentieux MNA

Nature des contentieux	2016	2017	2018	Oct. 2019	Total
Requêtes en référé liberté	24	89	137	133	383
Requêtes en liquidation d'astreinte	0	18	63	40	121
TOTAL	24	107	200	173	504

Source : département.

Le département a été majoritairement condamné à exécuter la décision de justice ordonnant le placement du MNA.

Les demandes d'exécution des jugements en assistance éducative ou d'OPP ont été assorties d'une requête en liquidation d'astreinte au motif que le département ne prenait pas dans un délai raisonnable, les mesures nécessaires pour que le jeune bénéficie d'un hébergement d'urgence. Si le jeune n'est pas hébergé sous 24 heures, le département est tenu de lui verser jusqu'à sa majorité une indemnité d'astreinte de 250 € par jour de retard tant qu'il n'est pas pris en charge. La direction des affaires juridiques du département a enregistré un montant dû au titre de ces astreintes et frais de justice entre octobre 2017 et octobre 2019, de 497 060 €. En octobre 2019, le montant global des astreintes financières versé sur le compte de la caisse autonome des règlements pécuniaires des avocats (CARPA) pour l'exercice 2019, à défaut de possibilité d'ouvrir un compte bancaire pour les MNA, s'élevait à 142 100 €.

Cette augmentation marquée du contentieux administratif s'explique également par le fait que les MNA sont quasi systématiquement assistés d'un avocat, contrairement aux autres jeunes du dispositif classique de l'ASE.

Il est enfin constaté que le département n'a en revanche pas été condamné au titre des conditions d'accueil des MNA sous OPP accueillis à Pressensé. En effet, dans son arrêt n° 418454 du 13 mars 2018, le Conseil d'État a considéré que les modalités d'accueil sur le site d'accueil d'urgence à Pressensé, à défaut de place disponible en MECS, ne présentait pas d'atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale, qu'est le droit à l'hébergement d'urgence des mineurs à la rue[20].

2.4 Un faible nombre de tutelles

Une fois passée l'urgence de la protection du MNA, par le jugement en assistance éducative, le juge des tutelles est saisi de droit par le MNA, le département ou le parquet. L'ouverture d'une tutelle[21] au bénéfice d'un MNA résulte de l'application des articles 390[22] et 373[23] du code civil. Elle revient au service de l'aide sociale à l'enfance, dans les conditions prévues à l'article 411 du code civil. En l'absence de tutelle prononcée, l'ASE qui a en charge le MNA n'est que l'autorité « gardienne » du mineur. Seule une autorisation à titre exceptionnel du juge des enfants au département peut lui permettre d'accomplir des actes non-usuels relevant de l'autorité parentale.

Dans le département des Bouches-du-Rhône, le juge aux affaires familiales (JAF) a très peu été saisi pour des demandes de tutelle.

---

[20] Conseil d'État, 27 juillet 2016, réf. lib., n° 400055 : le droit à l'hébergement d'urgence des mineurs à la rue est consacré par le Conseil d'État comme une liberté fondamentale dont la violation est susceptible d'exposer les jeunes à un traitement inhumain et dégradant.

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

[22] Article 390 du code civil : « *La tutelle s'ouvre lorsque le père et la mère sont tous deux décédés ou se trouvent privés de l'exercice de l'autorité parentale […]* ».

[23] Selon l'article 373 du code civil, « *est privé de l'autorité parentale le père ou la mère qui est hors d'État de manifester sa volonté, en raison de son incapacité, de son absence ou de tout autre cause* ».

Tableau n° 9 : Nombre de MNA dont le département assure la tutelle en vertu d'une décision du juge aux affaires familiales

Au 31/12	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Nombre total de mineurs non accompagnés pris en charge par le département	133	207	233	330	628	857
Nombre de mineurs non accompagnés dont le département assure la tutelle en vertu d'une décision du juge des tutelles	5	7	8	4	3	3
Part des MNA confiés disposant d'une tutelle du CD 13	3,76 %	3,38 %	3,43 %	1,21 %	0,48 %	0,35 %

Source : données département.

Le département explique ce faible taux par l'absence de saisine du juge des tutelles par les MNA ou le parquet dans les Bouches-du-Rhône et l'exigence des magistrats de disposer de documents d'État civil avec des données biométriques pour ouvrir la tutelle aux jeunes. Or très peu de MNA disposent de tels documents. Le département ne fait également que très rarement des demandes de tutelle aux juges aux affaires familiales. Le développement des tutelles lui permettrait pourtant de solliciter moins d'audiences, souvent conflictuelles avec les avocats des MNA selon le département.

2.5 L'accès aux soins

L'État de santé des jeunes migrants est globalement assez dégradé selon les constats effectués par l'ensemble des partenaires lors de l'observatoire départemental de la protection de l'enfance de 2017 (problèmes d'addiction, de mutilation, d'hygiène…).

Au-delà des premiers accompagnements dans le parcours de soins assurés au moment de la mise à l'abri, le département demande l'ouverture des droits pour affiliation à l'assurance maladie des MNA confiés, dès réception de l'OPP. L'attestation est obtenue sous 15 jours et envoyée aux structures d'hébergement.

Un accompagnement sanitaire est assuré dans la majorité des structures d'hébergement par du personnel infirmier, ou des permanences médicales, plus rarement des psychologues. Pour les mineurs hébergés dans la MECS « la Galipiote », une permanence médicale est ainsi assurée tous les mardis matins par un médecin généraliste sur la structure.

Le département a mis en place une plateforme santé spécifique pour les MNA. Elle a permis de développer un réseau de partenaires intervenant sur les questions santé qui les concernent [24] avec pour objectifs de mutualiser les bonnes pratiques de prise en charge, de rédiger des fiches spécifiques par intervenant qui devraient être intégrées dans la nouvelle version du guide départemental MNA. Un projet de carnet de santé MNA est par exemple en cours d'élaboration.

[24] Comprenant notamment les infirmiers et référents santé des structures d'accueil, la MDA, Information Marseille Accueil Jeunes Ecoute Santé (IMAJE santé), l'organisation internationale contre l'esclavage (OICEM), Osiris, l'AP-HM, Médecin du Monde, le centre « Espace Puget Bis ».

Par ailleurs, dans le cadre de cette plateforme, deux groupes de travail ont été constitués, l'un sur la question de la santé psychique animée par la maison départementale de l'adolescent, et les acteurs sanitaires partenaires et l'autre axé sur le soin physique regroupant les infirmiers et référents santé des différentes structures d'accueil.

2.6 L'accès à la scolarisation et aux formations professionnelles : un partenariat avec l'éducation nationale à renforcer

2.6.1 Les modalités d'accès à la scolarisation

Le droit à l'éducation est prévu 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* ». L'accès à la scolarisation est différent selon l'âge et le niveau du jeune.

Jusqu'à 16 ans, la scolarisation est obligatoire en France selon les dispositions de l'article L. 122.2 du code de l'éducation. Les jeunes entre 11 et 16 ans qui résident hors Marseille sont scolarisés dans le collège de secteur. Le collège demande l'évaluation des jeunes afin de déterminer si un dispositif d'accompagnement est nécessaire. Le cas échéant, ils sont orientés dans l'unité pédagogique pour élèves allophones nouvellement arrivés (UPE2A) de l'établissement, s'il y en a une, ou dans une classe ordinaire avec un soutien renforcé en cours de français langue étrangère. Pour ceux qui résident à Marseille, l'évaluation est d'abord effectuée par une enseignante de la direction des services départementaux de l'éducation nationale (DSDEN), qui préconise ensuite une orientation pour une répartition équilibrée des jeunes selon leur profil sur le territoire. Après une année de scolarisation en UPE2A, le jeune rejoint une classe de droit commun. La DSDEN a indiqué avoir développé des UPE2A dans les établissements scolaires à proximité des foyers accueillant des MNA.

Selon l'article L. 122-2 du code de l'éducation, tout mineur non émancipé de plus de seize ans dispose d'un droit de poursuivre sa scolarité. Les jeunes de plus de 16 ans nouvellement arrivés dans le département, doivent passer des tests d'évaluation préalable à l'orientation et à l'inscription en établissement scolaire ou en formation organisés par le centre académique pour la scolarisation des élèves allophones nouvellement arrivés et des enfants issus de familles itinérantes et de voyageurs (CASNAV). Ces évaluations sont organisées avec des formateurs et un psychologue de l'éducation nationale. En fonction des préconisations d'orientation scolaire faites par le CASNAV à la suite de ces tests et des places disponibles, la DSDEN affecte l'élève tout au long de l'année dans les établissements.

2.6.2 Les difficultés générées par les délais de prise en charge par le département

2.6.2.1 Un accès à la scolarisation indépendant de la prise en charge par l'ASE

La longueur des délais en amont de la prise en charge par l'aide sociale à l'enfance a généré des démarches individuelles d'accès à la scolarisation par des jeunes migrants non accompagnés, permettant aux jeunes d'avancer dans leur projet d'insertion socio-professionnelle sans être pénalisés par les délais institutionnels d'évaluation et de mise à l'abri.

Conformément aux textes susmentionnés, tous les jeunes qui se présentent et se déclarent mineurs sont inscrits aux tests CASNAV, sans attendre les résultats de l'évaluation de leur minorité et de leur isolement. Ils n'ont pas l'obligation de présenter des papiers d'identité pour être scolarisés. À l'inverse, le département n'inscrit les MNA aux tests CASNAV qu'une fois le jeune mis à l'abri et évalué, et dont l'évaluation de la minorité semble cohérente.

En 2019-2020, le délai moyen de passage des tests CASNAV par les MNA est de deux mois et demi après leur entrée dans le dispositif de protection de l'enfance. Selon le département, ce délai serait imputable à un manque de créneaux disponibles, en raison de l'inscription simultanée aux tests CASNAV de jeunes migrants non pris en charge par l'ASE, mais accompagnés par des militants. Durant l'année scolaire 2018-2019, sur 585 bilans effectués, dont 205 concernant des jeunes entre 11 et 16 ans, 77 étaient venus accompagnés d'un bénévole et 52 présentés par les éducateurs de l'ADDAP 13, alors que celle-ci constitue le point d'entrée des mineurs présumés durant la phase de la mise à l'abri. Des sessions complémentaires ont été organisées par la DSDEN à l'automne 2019, pour compléter l'offre de tests CASNAV de 14 places au regard du nombre d'inscriptions.

Or, les jeunes qui n'ont pas encore été pris en charge par l'aide sociale à l'enfance, mais qui ont avancé dans leur projet de scolarité, changeront de domicile une fois entrés dans le dispositif (tant pour la mise à l'abri que pour l'accueil pérenne). La scolarisation préconisée au moment des tests CASNAV ne sera donc plus nécessairement adaptée au regard de leur nouveau lieu d'hébergement, risquant de déstabiliser les parcours de scolarisation. La DSDEN a par ailleurs indiqué que 18 référés liberté étaient en cours à son encontre en octobre 2019 pour des jeunes pour lesquels elle n'avait pas réussi à trouver d'affectation, une fois les tests effectués.

À défaut de prise en charge par l'aide sociale à l'enfance, il est constaté une mobilisation des établissements scolaires et des services sociaux de l'Education nationale pour assurer un minimum de soutien social, dans l'accès à la cantine, à des douches, et le cas échéant à une place en internat pour les jeunes migrants scolarisés.

Afin d'accompagner les MNA maintenus par défaut dans le dispositif d'accueil d'urgence, la DIMEF a spécialisé un de ses services dans l'aide à la définition du projet scolaire une fois les tests effectués, notamment pour les jeunes de plus de 17 ans, afin qu'ils puissent se prévaloir de 6 mois de formation qualifiante avant leur demande de titre de séjour, sans attendre leur réorientation vers une structure d'accueil pérenne. La DIMEF accompagne le jeune dans la définition de son projet scolaire et propose des cours de français langue étrangère (FLE).

2.6.2.2 Une coordination interinstitutionnelle à renforcer

Des difficultés de coordination entre le département et la DSDEN ont également été constatées s'agissant des MNA pris en charge par le département, dans les premières étapes d'accès à la scolarisation. Les deux institutions ont relevé un manque d'échanges dans le suivi des jeunes inscrits aux tests CASNAV : dossier d'inscription incomplet, absence du jeune le jour des tests, absence de contact pour les notifications des préconisations d'orientation, ou d'échanges sur les jeunes qui vont entrer dans le dispositif de mise à l'abri…

Afin de fluidifier les échanges entre les différents acteurs en charge d'accompagner les MNA dans leur projet de scolarisation et d'insertion professionnelle, le département gagnerait à renforcer l'activité de la commission scolarité en lien avec l'éducation nationale, notamment son sous-groupe spécifique à la scolarisation des MNA dont c'est l'une des missions[25]. Cette instance a acté en 2019, la désignation de référents scolarité au sein de l'ADDAP 13 et de la DIMEF pour l'Education nationale, ainsi que la mise en place d'un tableau d'échanges d'informations sur les affectations en établissements scolaires.

2.6.3 L'insertion professionnelle

Le département ne suit pas les lieux de scolarisation ou de formation des MNA dans la mesure où cet accompagnement est confié aux associations gérant les structures d'accueil. Néanmoins, il a indiqué que la majorité des jeunes était en formation professionnelle (centre de formation et d'apprentissage ou lycée professionnel). Aucune difficulté n'a été relevée par l'ordonnateur concernant la recherche d'une formation professionnelle pour les MNA. Les ex-MNA bénéficiant d'un contrat jeune majeur (cf. *infra*) sont dans un parcours d'insertion professionnelle. Un grand nombre de MNA s'oriente vers des métiers en tension tels que la restauration, l'entretien ou les travaux du bâtiment, afin d'accéder rapidement à une autonomie financière. À titre d'exemple, la MECS La Galipiote a développé un partenariat avec un réseau de plus de 40 employeurs et a signé une convention avec une chaîne hôtelière de loisirs.

2.7 L'accompagnement à la sortie du dispositif ASE

2.7.1 Un nombre limité de demandes de contrats « jeune majeur »

Les contrats jeunes majeurs (CJM) sont proposés aux ex-MNA dans les mêmes conditions que celles proposées aux autres jeunes confiés à l'ASE. Les contrats sont d'une durée de trois mois renouvelable en fonction de la situation. Si le jeune a un problème de santé qui relève d'un accompagnement spécifique, la durée peut être différente. La durée moyenne d'un CJM est de neuf mois.

[25] Objectifs du sous-groupe scolarisation des MNA : organiser les relations avec l'éducation nationale notamment pour les tests effectués par les centres académiques qui évaluent le niveau scolaire des étrangers, « CASNAV » et ensuite d'améliorer les délais de scolarisation des MNA ; recenser toutes les formations existantes ; améliorer l'accès aux formations professionnelles notamment avec les CFA et les établissements privés.

En 2017 et 2018, seules années pour lesquelles des données chiffrées ont été transmises, près de 50 % des jeunes qui ont atteint la majorité dans l'année ont obtenu un CJM. L'ordonnateur a indiqué que presque toutes les demandes de CJM ont été validées par le département. Les MNA n'ayant pas sollicité de CJM sont, d'après le département, des MNA en fugue pour lesquels il n'y a pas eu de mainlevée, des jeunes qui ont obtenu un titre de séjour avant leur majorité et qui ont un emploi, ou enfin, des jeunes *« qui savaient qu'ils n'obtiendraient pas de titre de séjour et qui sont partis des MECS* ».

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

	2017	2018
Nombre de MNA ayant atteint l'âge de dix-huit ans au cours de l'année	285	434
Nombre de MNA s'étant vu accorder un CJM au cours de l'année	119	217
Ratio MNA ayant eu 18 ans dans l'année / nombre de CJM dans l'année	41,8 %	50 %

Source : département.

Les jeunes majeurs sont accompagnés par la MECS qui les accueille, et hébergés soit dans du semi-collectif, soit en appartement, sur le site de la MECS ou dans le diffus. Pour les jeunes autonomes, dès qu'ils ont un récépissé de demande de titre de séjour et la possibilité d'ouvrir un livret d'épargne, ils sont orientés vers un hébergement en foyer de jeunes travailleurs, toujours dans le cadre d'un contrat jeune majeur, sur un dispositif particulier qui fait l'objet d'une convention avec le département.

Le département finance l'hébergement et l'accompagnement vers l'insertion. Si le jeune majeur dispose d'un revenu, notamment en apprentissage, il finance lui-même ses dépenses quotidiennes. S'il n'a pas de revenu, le département lui verse une allocation autonomie comme à tous les jeunes bénéficiaires d'un CJM. En 2018, les dépenses d'accompagnement des jeunes majeurs se sont élevées à 5,5 M€ pour le département.

2.7.2 La situation juridique des MNA au regard du droit au séjour et de la nationalité

2.7.2.1 L'accompagnement des MNA dans la régularisation de leur situation administrative

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

L'accompagnement des MNA dans leurs démarches d'obtention d'un titre de séjour auprès des services de la préfecture est effectué par les structures qui les accueillent. Avec l'appui des juristes de ces établissements, les jeunes constituent leur dossier en joignant les pièces nécessaires : un document d'identité, un extrait d'acte de naissance datant de moins de six mois et un justificatif de six mois de formation qualifiante.

Une procédure spécifique a été mise en place par le département et la préfecture pour les jeunes confiés de moins de 16 ans, qui bénéficient de droit à une carte de séjour portant la mention « vie privée et familiale » conformément à l'article L. 313-11-2 bis du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA). Accompagnés de leurs éducateurs, ils sont reçus sur rendez-vous le mardi matin à la préfecture, par le référent aide sociale à l'enfance de la direction des migrations, de l'intégrité et de la nationalité (DMIN).

Pour les jeunes accueillis après leurs 16 ans, la délivrance du titre de séjour relève du dispositif de droit commun, soumis à l'avis du préfet. Le département n'a pas réussi à mettre en place une procédure de demande spécifique pour ce public avec la préfecture. En l'absence de rendez-vous sur plages horaires dédiées, les jeunes doivent faire les démarches selon les mêmes modalités que les autres demandeurs de titres de séjour, et sont donc soumis aux attentes aux guichets. Le dossier ne peut être déposé qu'à leur majorité.

Selon les données transmises par la direction des migrations de l'intégration et de la nationalité (DMIN) de la préfecture des Bouches-du-Rhône, seuls 204 MNA ont demandé un titre de séjour entre 2017 et 2018 alors que sur la même période, le département prenait en charge 719 MNA ayant atteint leur majorité dans l'année. 28,4 % des MNA ayant atteint leur majorité dans l'année ont effectué une demande de titre de séjour. De plus, pour les jeunes accueillis après 16 ans par l'ASE, l'analyse par la préfecture de la demande s'appuie sur l'avis de la structure d'accueil, retracé notamment dans le contrat jeune majeur. Or les chiffres transmis par la DEF concernant l'octroi de CJM en 2017 et 2018 sont supérieurs au nombre de demandes de titres de séjour pour ces mêmes années. L'ordonnateur n'a pas apporté d'explication « considérant que tous les jeunes majeurs qui bénéficient d'un contrat jeune majeur obtiennent leur titre de séjour ». La chambre invite le département à analyser les causes de ces écarts entre le nombre de demandes de titre de séjour, les CJM octroyés et les MNA ayant atteint la majorité dans l'année.

Tableau n° 11 : Comparaison entre le nombre de demandes de titres de séjour et le nombre de mineurs confiés

Année	Demande de titre de séjour à la préfecture		Total	Nombre de MNA ayant atteint 18 ans au cours de l'année	Nombre de CJM
	Avant 16 ans	Après 16 ans			
2013	NR	NR	NR	NR	NR
2014	NR	NR	NR	NR	NR
2015	26	29	55	NR	NR
2016	18	11	29	NR	NR
2017	28	52	80	285	119
2018	24	100	124	434	217
2019	27	135	162	NR	NR

Source : données DMIN - Département.

2.7.2.2 Des incohérences rencontrées dans la régularisation des situations administratives

Les MNA confiés à l'ASE après 16 ans connaissent plus de difficultés à régulariser leur situation administrative, dès lors que l'obtention du titre de séjour n'est pas de plein droit. Le département ne dispose pas des statistiques de la préfecture sur le nombre de demandes de titre de séjour refusées.

Le jour du dépôt du dossier, tous les jeunes reçus à la préfecture se voient délivrer un récépissé dans l'attente de l'instruction de leur demande. Par exception, en cas de doute manifeste sur l'identité du jeune, la préfecture effectue préalablement un contrôle de ses empreintes digitales via l'application VISABIO et consulte les dossiers des ressortissants étrangers en France.

Si le jeune est connu dans VISABIO comme non mineur, la DMIN saisit le procureur selon les dispositions de l'article 40 du code de procédure pénale. Sur la période 2015 à 2019, 68 saisines au titre de l'article 40 ont été effectuées par la DMIN avec une nette diminution en 2019, puisque la DMIN n'a saisi que six fois le procureur. Cette procédure déclenche des démarches d'investigation de la PAF dont la mission est d'authentifier les documents d'identité. Elle peut également saisir la PAF directement. Dans ce cas, le jeune est informé de cette saisine et qu'il sera convoqué à la suite des investigations de cette dernière. Si le jeune a séjourné plus de trois ans en France, aucune suite ne peut être donnée par la PAF.

Les refus de titre de séjour ont pu mettre en exergue les limites du dispositif en vigueur. Un défaut d'authentification préalable de l'identité du jeune migrant a pu conduire les JDE à confier des jeunes majeurs à l'ASE, qui au terme de leur prise en charge par le département se voient refuser un titre de séjour pour fraude documentaire. Le département a indiqué qu'il se portait partie civile si le parquet poursuivait le jeune suivi au titre d'un contrat jeune majeur et demandait le remboursement des dépenses engagées. Selon le département le recours au fichier AEM devrait permettre de limiter ce type de situation.

3 UN DEFAUT DE PILOTAGE ET UNE PREMIERE AMORCE D'ANALYSE FINANCIÈRE

3.1 Un défaut de pilotage par le département

La coopération historique interinstitutionnelle autour de la prise en charge des MNA s'est progressivement distendue avec la hausse du nombre de jeunes migrants à prendre en charge. À compter de 2015, le comité de pilotage des MNA, prévu dans le protocole interinstitutionnel du 29 avril 2010 et associant les nombreux partenaires[26], s'est de moins en moins réuni, tandis que le nombre de MNA sollicitant une prise en charge progressait. Le département a indiqué avoir manqué de disponibilité pour animer ce partenariat global, pourtant essentiel au regard de la confusion générée par des acteurs aux rôles insuffisamment définis.

De plus, bien que le département ait renforcé les moyens dédiés au suivi des MNA au sein de la direction enfance famille (DEF) sur la période, il n'a pas développé d'outils de pilotage consolidés, pourtant indispensables pour dimensionner les moyens et s'assurer de l'efficience des politiques menées.

Fin 2013, la DEF a créé une cellule MNA indépendante de la cellule de recueil des informations préoccupantes (CRIP), composée d'un inspecteur enfance famille (IEF) dédié, responsable, une fois l'évaluation transmise par l'ADDAP 13, de prendre la décision pour le compte du président du conseil départemental et de transmettre l'ensemble des dossiers au parquet. Les effectifs ont été renforcés courant 2017 et 2018 avec le recrutement de plusieurs assistants de gestion (jusqu'à six depuis 2018) et d'un deuxième IEF MNA début 2018. Ils ont été regroupés au sein d'un pôle IEF MNA, créé en central et rattaché à un directeur adjoint de la DEF en 2018.

L'organisation renforcée du pôle MNA de la DEF ne concerne que le suivi individuel des mineurs évalués ou confiés. Ce pôle MNA ne suit pas l'activité amont de la mise à l'abri, gérée par l'ADDAP 13. Le pilotage et le suivi de l'activité, le contrôle de l'ADDAP 13 et l'évaluation des besoins capacitaires relatifs aux MNA, sont des missions diluées au sein des services de la DEF et la direction générale.

Le département n'a que récemment développé des outils de suivi et de pilotage de l'activité relative aux MNA. Il a mis en place un suivi financier spécifique aux MNA confiés à compter de 2017 et fin 2018 et un tableau de suivi de l'évolution du nombre de places dédiées à ces mineurs, afin notamment de calibrer les appels à projet. Depuis 2019, un tableau de bord mensuel pour la direction générale des services et le cabinet, précise le nombre de jeunes en attente d'évaluation et en cours d'évaluation, ainsi que ceux confiés au département sur hébergement pérenne ou temporaire ou non-hébergés. Ces données sont issues du croisement du logiciel de gestion Genesis et du logiciel financier, ainsi que des statistiques transmises par l'ADDAP 13 et la DIMEF.

[26] Le département des Bouches-du-Rhône, TGI de Marseille (tribunal pour enfants et parquet), la police aux frontières, la DTPJJ, la préfecture, ainsi que la DDCSPP selon les thématiques, la DIMEF, l'ADDAP 13, les MECS accueillant des MNA.

La faiblesse des données consolidées propres aux MNA au niveau du département a rendu difficile la transmission par la collectivité des statistiques tant pour la mise à l'abri que pour les MNA confiés. Ainsi, seuls les MNA faisant l'objet d'un accueil provisoire d'urgence sont enregistrés dans le logiciel Genesis, il n'y a donc aucun suivi statistique des MNA dans la file active, pourtant utile dans l'anticipation du besoin de mise à l'abri et du nombre de saisines directes du JDE potentielles. De plus, les différentes voies d'entrées dans le dispositif d'accueil, impliquant des sources d'information diverses, contribuent à fragiliser la fiabilité des données transmises.[27] Le département ne procède pas non plus à un suivi financier spécifique de la phase de mise à l'abri. Par ailleurs, il ne suit pas de statistiques relatives aux MNA confiés en termes de scolarité, de suivi sanitaire, de démarches de régularisation, ayant délégué cet accompagnement aux associations gérant les structures d'accueil. Le département n'assure pas non plus de suivi statistique des décisions de justice par objet.

Ce défaut de pilotage a contribué au manque d'anticipation de la saturation du dispositif et au retard pris dans le lancement des appels à projet. La chambre recommande dans ce contexte au département de développer des outils de pilotage consolidés financiers et d'activité dédiés aux MNA.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a indiqué avoir créé pour le budget 2020 un programme spécifique MNA permettant une individualisation des dépenses relatives aux MNA dans le cadre du suivi budgétaire de la direction enfance famille**.**

Recommandation n° 2 : Développer des outils de pilotage consolidés financiers et d'activité relatif à l'accueil et la prise en charge des mineurs non accompagnés, permettant d'adapter les capacités d'hébergement aux flux.

[27] Le département estime par exemple que le nombre de MNA confiés au département des Bouches-du-Rhône extrait de Genesis est sous-estimé avant 2016.

3.2 Une incidence financière encore insuffisamment estimée

3.2.1 Une analyse du coût de la mise à l'abri tardive et à consolider

Un président de conseil départemental ne peut s'affranchir de l'obligation de mise à l'abri, prévue à l'article R. 221-11 du CASF, au seul motif qu'il ne disposerait pas des moyens d'assurer cette mission, dès lors que le financement de cette opération est assuré par le Fonds national de la protection de l'enfance (Conseil d'État, 25 août 2017, n° 413549).

Le département des Bouches-du-Rhône ne dispose pas d'un suivi consolidé des dépenses relatives à la mise à l'abri et l'évaluation des MNA. Celles-ci concernent au-delà des frais de gestion propres du département, une partie de la dotation annuelle globale versée à l'ADDAP 13, ainsi qu'à la DIMEF pour les jeunes mis à l'abri et évalués.

Jusqu'en 2017, l'ADDAP 13 percevait une dotation annuelle globale qui englobait le service de prévention spécialisée et le service premier accueil et de mise à l'abri des MNA. Les rapports de tarification de l'ADDAP 13 mentionnent des dépenses marginales de téléphonie ou d'interprètes pour l'accompagnement du public MNA jusqu'en 2014 pour un montant inférieur à 20 000 € par an sur une dotation globalisée du département de 9,6 M€. En 2016, l'ADDAP 13 avait obtenu une augmentation de la dotation globalisée de près de 170 000 €, dont 135 000 € pour des renforts de personnel au SAAMENA.

À compter de 2018, le département a fixé une tarification annuelle distincte pour le service premier accueil, mise à l'abri et évaluation du pôle MNA de l'ADDAP 13. Il a donné lieu à une dotation globale annuelle du département de 1 423 000 €, permettant une première analyse financière du coût dédié à la mise à l'abri pour cet opérateur.

Le rapport de tarification 2018 de la DIMEF indique également une augmentation de 9,6 % des dépenses par rapport à 2017 du fait de l'accueil des MNA (+ 1,8 M€). Néanmoins, il ne distingue pas les montants dédiés aux jeunes en accueil provisoire d'urgence en attente d'évaluation, de ceux dédiés aux MNA confiés en attente d'un hébergement pérenne. Il fixe un tarif journalier unique pour la DIMEF. Or les coûts de prise en charge diffèrent sensiblement entre les jeunes hébergés à l'hôtel sans suivi éducatif et les jeunes pris en charge dans une des maisons de la DIMEF avec une équipe socio-éducative dédiée. D'ailleurs, le tarif journalier est passé de 222,39 € en 2017 à 182,91 € en 2018 du fait de la progression du public MNA accueilli et des moindres dépenses inhérentes à l'accueil proposé à ces jeunes migrants en attente d'évaluation.

En contrepartie de ces dépenses, le département perçoit de l'État un remboursement forfaitaire versé depuis 2013 par l'agence de services et de paiement (ASP).

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

Le décret n° 2019-670 du 27 juin 2019 et l'arrêté du 28 juin 2019 ont fixé de nouvelles modalités de participation forfaitaire de l'État à la phase de mise à l'abri et d'évaluation des personnes se déclarant mineures et privées temporairement ou définitivement de la protection de leur famille, pour les évaluation conclues à compter du 1er janvier 2019. En application de ces nouveaux textes réglementaires, le montant de la participation de l'État s'établit à 90 € par personne et par jour dans la limite de 14 jours, puis à 20 € par personne par jour dans la limite de neuf jours supplémentaires, sous réserve que le président du conseil départemental atteste que la personne a bénéficié d'un hébergement adapté à sa situation, ainsi que d'un premier accompagnement social.

Tableau n° 12 : Montant des recettes en € perçues par le département en remboursement de l'évaluation et la mise à l'abri des jeunes migrants

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Évolution
Montant recettes ASP	67 000	138 000	213 000	438 750	316 250	308 000	+ 241 000
Nb de jeunes suivis[28]	57	157	244	465	298	247	+ 190
Dont nb de jeunes MNA	57	111	159	267	209	120	+ 63
Nombre de journées	268	552	852	1 755	1 265	1 232	+ 964

Source : demandes de remboursement ASP du département 2013-2014 et 2015-2018.

Le montant perçu par le département est passé de 67 000 € en 2013 à 308 000 € en 2018. La fiabilité des déclarations est fragilisée par les différentes voies d'accès dans le dispositif de protection de l'enfance, nécessitant de croiser les données transmises par l'ADDAP 13 au titre du premier accueil, de la mise à l'abri et de l'évaluation, avec les données de la DIMEF relatives aux régulations et accueil provisoires d'urgence. De plus, comme indiqué ci-avant, ne sont pas comptabilisés dans ces États, les jeunes confiés au département par décision de justice dans l'attente d'une évaluation, d'une expertise de document d'État civil.

La durée de la prise en charge s'étant allongée, passant de cinq jours en 2015 à 38 jours en 2018 en moyenne, les nouvelles modalités de remboursement par l'État devraient augmenter la part des dépenses départementales remboursées.

À défaut de suivi financier consolidé de la prise en charge des jeunes migrants au titre de la phase de mise à l'abri, le département n'est pas en capacité de s'assurer de la neutralité financière recherchée par les remboursements de l'ASP. Aussi la chambre invite le département à mettre en place rapidement un suivi spécifique des dépenses réalisées au titre de la mise à l'abri en regard des sommes reçues en compensation par l'État.

[28] Jusqu'en juin 2016, le département recensait le nombre total de jeunes qui s'étaient présentés (« jeunes suivis »), ainsi que ceux ayant effectivement bénéficié d'une mise à l'abri et d'une évaluation (« dont MIE »). Mais il ne recensait pas parmi ce derniers le nombre de jeunes reconnus MNA.

3.2.2 Le coût de la prise en charge des mineurs confiés

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

Le département n'a pas été en mesure de renseigner les coûts relatifs aux MNA confiés pour les exercices antérieurs à 2017 car il n'assurait aucun suivi spécifique. Le coût de la prise en charge des MNA confiés à l'ASE s'élève en 2017 à 22,5 M€ et en 2018 à 29 M€, dont 66 % concernent des MECS de droit commun et 19 % des MECS dédiées aux MNA confiés (cf. annexe n° 9). Pour ces dernières, le tarif journalier moyen d'hébergement est de 80 € tandis que pour les MECS classiques du département ou hors département, le coût moyen atteint 168 € en 2017 et 184 € en 2018.

Tableau n° 13 : Tarif des MECS spécifiques (BP 2018)

Nom des MECS	Coût à la journée du total des charges
L'Escale Saint-Charles	86,39
	75,88
La Galipiote	71,36
Saint-François-de-Sales	92,52
Saint-Michel	94,66
Tarif moyen /MECS	80,48

Source : données département.

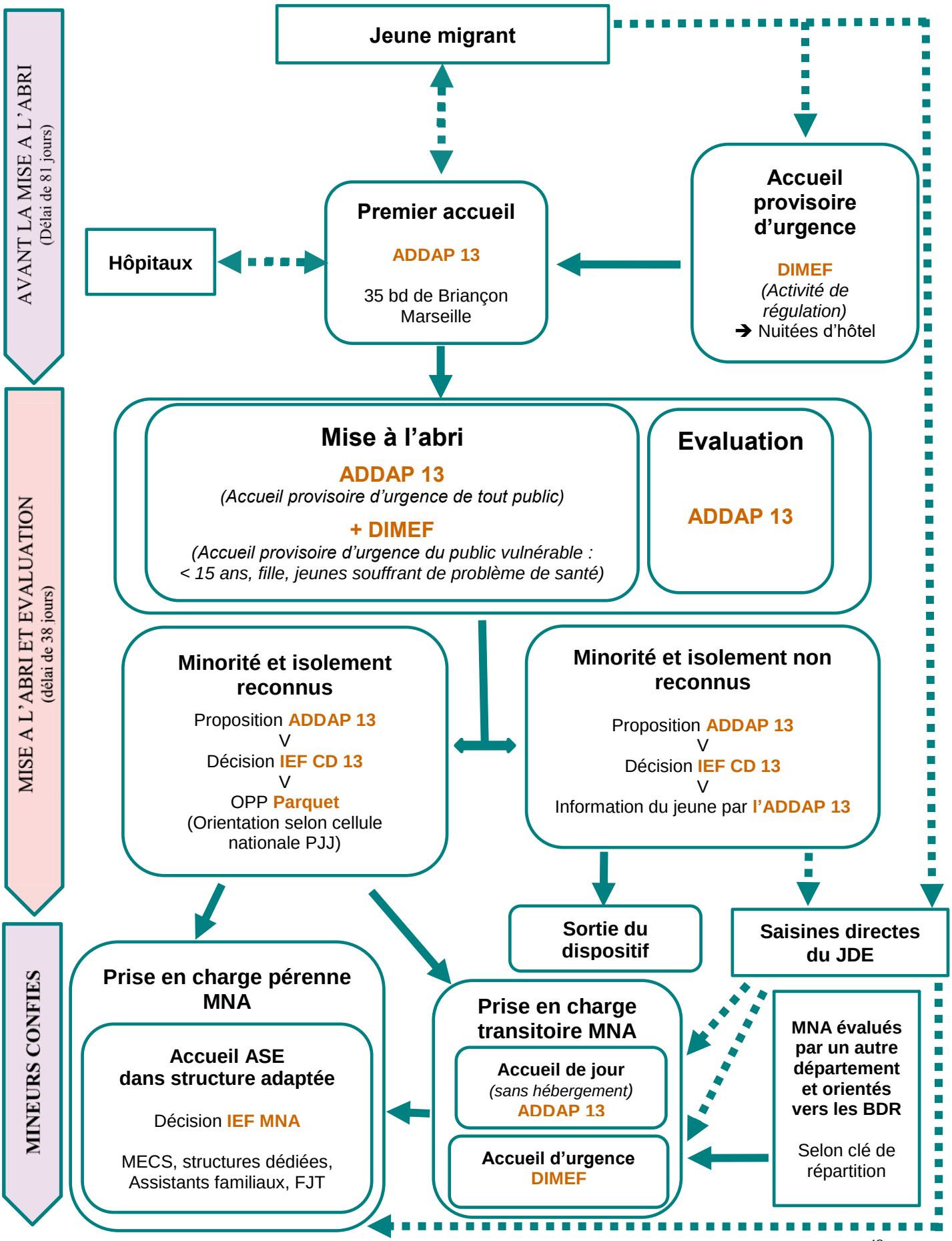
En application de l'arrêté du 23 juillet 2018 du ministre des solidarités et de la santé, les départements ayant accueilli sur décisions de justice un nombre supplémentaire de MNA au 31 décembre 2017 par rapport au 31 décembre 2016 se voient attribuer un financement exceptionnel de l'État, fixé à de 12 000 € par jeune supplémentaire pris en charge par l'aide sociale à l'enfance (ASE). Le département des Bouches-du-Rhône a bénéficié à ce titre d'un financement exceptionnel de 3 156 000 € en 2018.

Le coût global net de la prise en charge des MNA confiés à l'ASE s'élève ainsi en 2017 à 22,6 M€ et en 2018 à 26,1 M€ y compris les indemnités d'astreinte versées sur le compte de la CARPA et les frais irrépétibles pour un montant respectif de 57 450 € et 286 220 €.

ANNEXES

Annexe n° 1. Circuit de prise en charge MNA dans les Bouches-du-Rhône en 2019 49
Annexe n° 2. Nombre de jeunes mis à l'abri et de MNA confiés - DIMEF du 01/01 au 31/12 50
Annexe n° 3. Évolution des effectifs dédiés à la gestion du premier accueil, la mise à l'abri et l'évaluation des MNA à l'ADDAP 13 51
Annexe n° 4. Procédure d'évaluation de la minorité et de l'isolement 52
Annexe n° 5. Évolution des décisions prises à l'issue des évaluations 53
Annexe n° 6. Nombre de personnes ayant sollicité un accueil provisoire d'urgence auprès du département en tant que MNA 54
Annexe n° 7. Modalités d'accueil des MNA confiés au département au 31/12 55
Annexe n° 8. Nombre de places autorisées par les candidats sélectionnés à l'issue de la commission du 3 juin 2019 56
Annexe n° 9. Coûts et recettes en atténuation pour la prise en charge des mineurs non accompagnés après leur évaluation et jusqu'à l'âge de 18 ans 57
Annexe n° 10. Glossaire 58

Annexe n° 1. Circuit de prise en charge MNA dans les Bouches-du-Rhône en 2019



Annexe n° 2. Nombre de jeunes mis à l'abri et de MNA confiés - DIMEF du 01/01 au 31/12

	2013	2014	2015	2016[29]	2017[30]	2018	Evolution
Nombre total de MNA accueillis[31]	207	186	179	347	1 156	2 025	878,26 %
Dont régulation en hôtels (mis à l'abri)	0	0	0	181	966	1 914	
Dont accueil provisoire d'urgence (APU) [32]	207	186	179	166	190	111	- 46,38 %
Dont APU sur critères de vulnérabilité	*NR*	*NR*	*NR*	*61*	*71*	*37*	
Nombre par âges							
0-3 ans	*1*	*0*	*0*	*0*	*3*	*1*	*0,00 %*
4-12 ans	*12*	*8*	*3*	*0*	*12*	*5*	*- 58,33 %*
13-17 ans	*194*	*178*	*176*	*347*	*1 141*	*2 019*	*940,72 %*
Nombre par genre							
garçons	*198*	*171*	*166*	*334*	*1 126*	*1 997*	*908,59 %*
filles	*9*	*15*	*13*	*13*	*30*	*28*	*211,11 %*

Source : Données DIMEF.

.

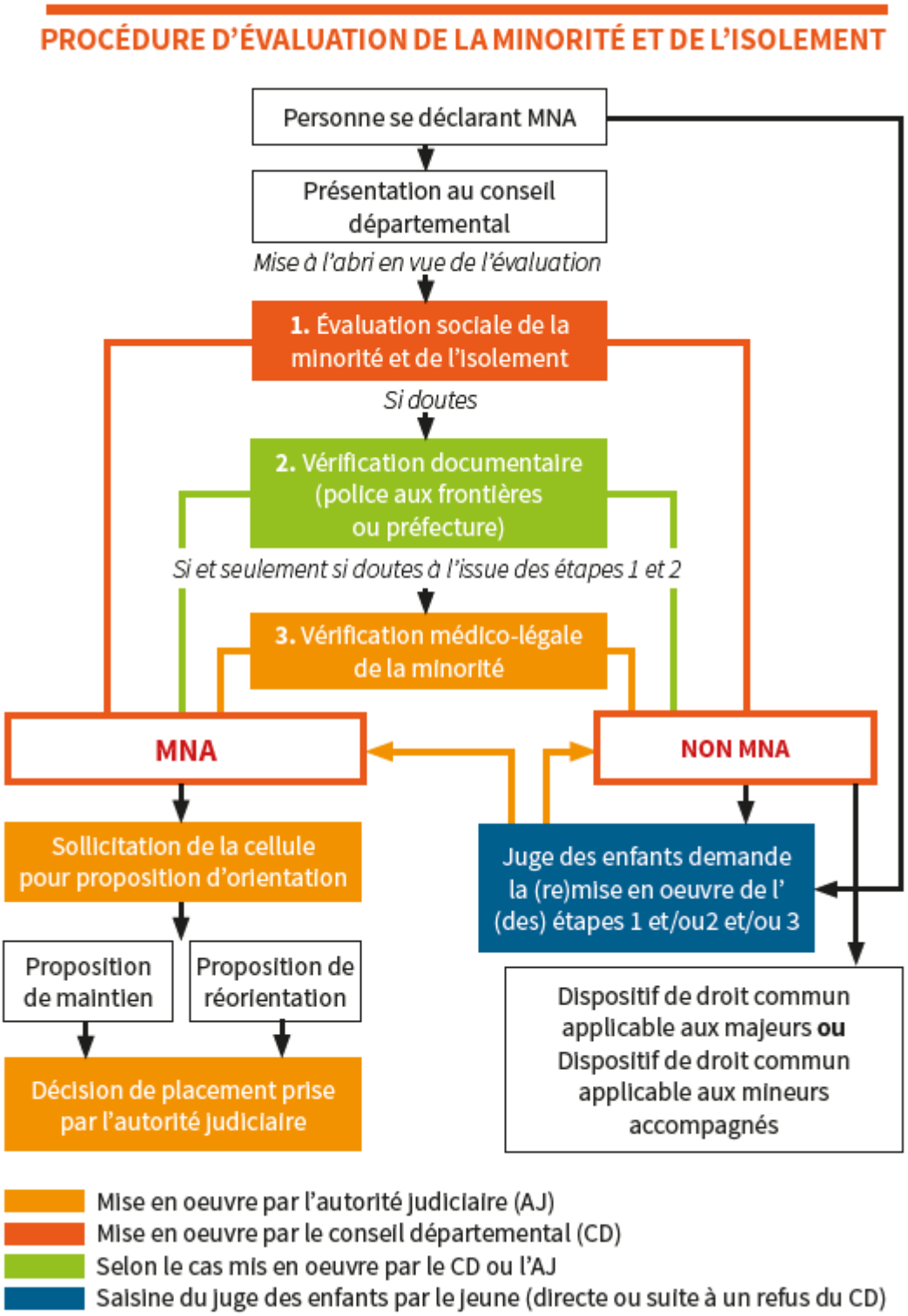
[29] Premiers placements d'urgence en hôtel à partir de février 2016 pour les jeunes migrants mis à l'abri.
[30] Création du pôle MNA à la DIMEF.
[31] Ces statistiques comprennent toutes les prises en charge, qui peuvent concerner les mêmes MNA, notamment pour l'accueil en hôtel pour régulation. Un MNA qui sollicite plusieurs accueils successifs à la DIMEF est comptabilisé autant de fois qu'il sera pris en charge.
[32] Statistiques comprenant les APU pour mise à l'abri et pour MNA réorientés.

Annexe n° 3. Évolution des effectifs dédiés à la gestion du premier accueil, la mise à l'abri et l'évaluation des MNA à l'ADDAP 13

		2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Administration siège - secrétariat, DG, DAF		0	0	0	0	0,5	3	7
Service premier accueil- mise à l'abri - Évaluation	Chef de service éducatif	0	0	0	1	1	1	2
	Juristes	0	0	0	0	1	3	4
	Educateurs	3	3	4	4	6	9	22
	Infirmiers	0	0	0	0	0	0	2
	Surveillants de nuits	0	0	0	3	3	3	3
	Maitresses de maison	0	0	0	1	1	1	1
Total		3	3	4	9	12,5	20	41

Source : données « groupe ADDAP 13 ».

Annexe n° 4. Procédure d'évaluation de la minorité et de l'isolement



Source : mission MNA DPJJ cellule nationale d'orientation et d'appui à la décision judiciaire.

Annexe n° 5. Évolution des décisions prises à l'issue des évaluations

Du 01/01 au 31/12	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Nombre de personnes évaluées par le département	57	157	244	465	298	247	297
Dont nombre de personnes évaluées par l'association « groupe ADDAP 13 »	-	-	-	-	*126*	*220*	297
Taux d'évaluation par l'ADDAP 13/ nb de MNA enregistrés au premier accueil	-	-	-	-	*21 %*	*41 %*	*40 %*
Nombre de personnes reconnues MNA par le département 13	57	111	159	267	209*	120*	203**
Taux d'évaluation favorable de la minorité et de l'isolement	*Non significatif*	*71 %*	*65 %*	*57 %*	*70 %*	*49 %*	*68 %*

** Données extraites des demandes de remboursement auprès de l'Agence de services et de paiement (ASP), en l'absence de justification transmise à l'appui de la réponse du département (260 en 2017 et 261 en 2018).*

Source : données département et ADDAP 13 retraitées CRC ; rapports d'activité du ministère de la justice.

Annexe n° 6. Nombre de personnes ayant sollicité un accueil provisoire d'urgence auprès du département en tant que MNA

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Nombre de personnes se déclarant MNA	297	257	NR	250	612	541	743
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	57	157	244	465	298	247[33]	384
Taux de mise à l'abri	19 %	61 %	-	186 %	49 %	46 %	52%

Source : données ASP et ADDAP 13.

[33] Il y a une incohérence entre les statistiques transmises par l'ADDAP et celles relevées dans les États de demandes de remboursement à l'ASP en 2018.

Annexe n° 7. Modalités d'accueil des MNA confiés au département au 31/12

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
MNA placés dans une structure dédiée spécifiquement à l'accueil des MNA	0	0	0	0	0	155
MNA placés au foyer départemental de l'enfance (dont places dans des hôtels)	12	21	25	41	58	99
MNA hébergés en MECS (dont places dans des hôtels)	119	175	201	276	475	462
MNA hébergés chez des assistants familiaux	1	0	0	0	2	7
MNA hébergés dans le FJT	0	0	0	0	3	6
MNA hébergés dans des internats	0	0	0	0	3	1
MNA hébergés dans des lieux de vie, des CEF	0	0	0	1	17	11
MNA hébergés selon d'autres manières (accueil bénévole, sans lieu de placement)	1	9	7	12	72	116
Total	**133**	**205**	**233**	**330**	**630**	**857**

Source : données département.

Tableau n° 14 : Nombre de places autorisées par les candidats sélectionnés à l'issue de la commission du 3 juin 2019

Associations	Lot n° 1	Lot n° 2	Lot n° 3	Capacité totale
Candidat 1		25		25
Candidat 2	50			50
Groupe ADDAP 13	50	160		210
Candidat 3	40	15	10	65
Candidat 4	30			30
Candidat 5		50		50
Candidat 6		60	10	70
Total	**170**	**310**	**20**	**500**

Source : données département.

Annexe n° 8. Nombre de places autorisées par les candidats sélectionnés à l'issue de la commission du 3 juin 2019

Associations	Lot n° 1	Lot n° 2	Lot n° 3	Capacité totale
HAS (habitat alternatif social)		25		25
Sara Logisol	50			50
Groupe ADDAP 13	50	160		210
Soliha Provence	40	15	10	65
Hospitalité pour les femmes (HPF)	30			30
Croix rouge française		50		50
Association de réadaptation sociale (ARS)		60	10	70
Total	**170**	**310**	**20**	**500**

Source : données département.

Annexe n° 9. Coûts et recettes en atténuation pour la prise en charge des mineurs non accompagnés après leur évaluation et jusqu'à l'âge de 18 ans

Données en €		2017 MNA+Ex MNA	2018 MNA
Coûts engagés pour les mineurs non accompagnés faisant l'objet d'une simple mesure d'assistance (AED, AEMO) sans placement		NR	NR
Coûts liés à l'accueil et l'hébergement	Mineurs non accompagnés placés dans une structure dédiée spécifiquement à l'accueil des mineurs non accompagnés : MECS dédiées La Galipiote; escale saint Charles; Passerelle; Institut Protestant	4 713 566	4 933 297
	Mineurs non accompagnés placés au foyer départemental de l'enfance	2 422 800	4 111 500
	Mineurs non accompagnés hébergés en maison d'enfants à caractère social (MECS)	14 843 122	19 217 710
	Mineurs non accompagnés hébergés en familles d'accueil (assistants familiaux)	NR	NR
	Mineurs non accompagnés hébergés dans des foyers de jeunes travailleurs	NR	NR
	Mineurs non accompagnés hébergés dans des établissements d'éducation (internats,…)	NR	NR
	Mineurs non accompagnés hébergés dans des hôtels	NR	NR
	Mineurs non accompagnés hébergés dans d'autres structures collectives d'hébergement : LVA	522 680	746 542
	Mineurs non accompagnés hébergés selon d'autres manières (à expliciter : accueil bénévoles,…)	NR	NR
Coûts pour l'accès à l'éducation ou à la formation professionnelle;		NR	NR
Coûts pour le suivi sanitaire et psychologique		NR	NR
Autres coûts pour favoriser l'insertion sociale (adhésions à des associations sportives ou culturelles, activités diverses …)		NR	NR
Coûts administratifs (personnels et moyens du département, …)		NR	NR
Autres coûts et frais (à expliciter)		NR	NR
Coût global, pour le département de la prise en charge des mineurs non accompagnés après leur évaluation et leur placement		22 502 168	29 009 049
Astreintes financières versées sur le compte de la CARPA		20 650	201 670
Frais irrépétibles		36 800	84 550
Total des astreintes et frais irrépétibles		57 450	286 220
A - Coût global retraité des astreintes financières et frais irrépétibles		22 559 618	29 295 269
B- Recettes externes perçues par le département pour financer la prise en charge des mineurs non accompagnés après leur évaluation et leur placement			
Compensations exceptionnelles de l'État (arrêté du 23 juillet 2018 NOR : SSAA1812826A)			3 156 000
COUT NET A LA CHARGE DU DEPARTEMENT (= A-B)		**22 559 618**	**26 139 269**

Annexe n° 10. Glossaire

AED : Action éducative à domicile ;

AEMO : Action éducative en milieu ouvert ;

ARS : Association de réadaptation sociale ;

ASE : Aide Sociale à l'Enfance ;

CD 13 : Conseil Départemental des Bouches-du-Rhône ;

CHRS : Centre d'Hébergement et de Réinsertion Sociale ;

CPAM : Caisse Primaire d'Assurance Maladie ;

CRIP : Cellule Départementale de Recueil, d'Evaluation et de Traitement des Informations Préoccupantes ;

DIMEF : Direction des Maisons de l'Enfance et de la Famille ;

DDCS : Direction départementale de la cohésion sociale ;

DEF : Direction Enfance Famille ;

DGAS : Direction Générale Adjointe à la Solidarité ;

DITAS : Direction des Territoires et de l'Action Sociale ;

DPMISP : Direction de la PMI et de la Santé Publique ;

ESSMS : Établissement et Services Sociaux ou Médico-Sociaux ;

FJT : Foyer de Jeunes Travailleurs ;

IEF : Inspecteur(rice) Enfance Famille ;

IP : Information préoccupante ;

JAF : Juge aux affaires familiales ;

JDE : Juge des enfants ;

LVA : Lieu de Vie et d'Accueil ;

MDA : Maison Départementale de l'Adolescent ;

MDST : Maison Départementale de la solidarité de territoire ;

MECS : Maison d'Enfants à Caractère Social ;

MIE : Mineur Isolé Étranger ;

MNA : Mineur Non Accompagné ;

ODPE : Observatoire Départemental de la Protection de l'Enfance ;

OPP : Ordonnance provisoire de placement ;

PMI : Protection Maternelle et Infantile ;

PJJ : Protection Judiciaire de la Jeunesse ;

RDAS : Règlement Départemental d'Aide Sociale ;

SDEF : Schéma Départemental Enfance Famille.

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

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

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

Chambre régionale des comptes Provence-Alpes-Côte d'Azur
17, traverse de Pomègues
13295 Marseille Cedex 08
pacagreffe@crtc.ccomptes.fr
www.ccomptes.fr/fr/crc-provence-alpes-cote-dazur

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

Marseille, le 29 DEC. 2020

LE PRÉSIDENT

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

Réf. : GREFFE/BM/CP/n° 1822.

Contrôle n° 2019-0179

Objet : rapport d'observations définitives

P.J. : 1 rapport d'observations définitives

Recommandé avec accusé de réception
2C 131 943 4081 4

à

Madame Martine VASSAL
Présidente du conseil départemental
des Bouches-du-Rhône
Hôtel du Département
52 avenue de Saint-Just
13256 MARSEILLE CEDEX 20

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

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

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

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

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

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

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

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

Pour le président empêché et par délégation,
le président de section

Clément CONTAN