Chambre régionale des comptes
Île-de-France

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

LA PROTECTION DE L'ENFANT

VILLE DE PARIS

Exercices 2014 et suivants

Observations
délibérées le 21 octobre 2020

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE **5**

RAPPELS AU DROIT ET RECOMMANDATIONS **9**

OBSERVATIONS **10**

1 RAPPEL DE LA PROCÉDURE **10**

2 LA POLITIQUE DE PROTECTION DE L'ENFANT : UNE INFORMATION ET UN SUIVI INABOUTIS **11**

2.1 De forts contrastes sociaux qui rendent d'autant plus nécessaire la politique de protection de l'enfant 11

2.1.1 Une population parisienne en baisse, notamment parmi les moins de 19 ans 11

2.1.2 Une population parisienne marquée par de fortes disparités sociales 12

2.1.3 Un nombre stable de jeunes confiés à l'ASE et une part croissante de mineurs non accompagnés 13

2.1.4 Des dépenses croissantes 15

2.2 La stratégie et l'organisation de la Ville de Paris : un spectre large de protection de l'enfant mais une information défaillante 17

2.2.1 Une stratégie planifiée par la Ville de Paris 17

2.2.2 Des personnels nombreux et un important maillage territorial 20

2.2.3 Une information défaillante qui ne permet pas le suivi et l'évaluation 28

2.3 Des partenariats nombreux avec les acteurs de la protection de l'enfant 30

2.3.1 Les liens avec l'autorité judiciaire 30

2.3.2 Les partenariats entre la Ville de Paris et les autres acteurs 33

2.4 Une offre diversifiée mais des faiblesses d'évaluation des besoins et un coût de l'accueil à mieux maîtriser 34

2.4.1 La difficile adéquation de l'offre d'accueil aux besoins 35

2.4.2 Un accueil diversifié majoritairement dans des établissements gérés par la Ville 40

2.4.3 Des mesures éducatives déléguées aux associations 59

2.4.4 Des expérimentations et de nouvelles structures au service de la diversification de l'offre parisienne 60

2.4.5 Des dépenses élevées en lien avec une forte hausse des tarifs et des coûts 61

2.4.6 Les dispositifs d'accueil hors territoire parisien 73

2.4.7 Les enfants issus d'autres départements 74

2.5 Un parcours de l'enfant insuffisamment personnalisé 74

2.5.1 Une hausse des informations préoccupantes dont le traitement doit être amélioré 74

2.5.2 Le retard pris dans la mise en œuvre des projets pour l'enfants (PPE) 77

2.5.3 Le développement de projets innovants 77

2.5.4 Les délégations de l'autorité parentale et le suivi du délaissement 78

2.5.5 Les sorties du dispositif de protection de l'enfance et la prise en charge des jeunes majeurs 78

3 LES MINEURS NON ACCOMPAGNÉS : UN FLUX CROISSANT DE DEMANDES ET UNE PRISE EN CHARGE PARTIELLE PAR LA VILLE DE PARIS **79**

3.1 Une compétence de la Ville de Paris 79

3.1.1 Une obligation générale de prise en charge des MNA portée par la Ville de Paris au titre de ses compétences départementales 79

3.1.2 Des obligations particulières de prise en charge au titre de *« l'accueil provisoire d'urgence »* des personnes *« se déclarant mineures »* 80

3.2 De plus en plus d'arrivées à Paris mais une prise en charge en grande partie assurée par les autres départements 81
3.2.1 Des demandes de prise en charge multipliées par 5,5 entre 2015 et 2018 81
3.2.2 La Ville de Paris ne prend en charge qu'une faible part des MNA évalués par elle du fait du dispositif de répartition entre départements 82
3.3 Un guichet d'entrée unique pour une mise à l'abri systématique 83
3.3.1 Une restructuration de l'accueil et de la mise à l'abri 83
3.3.2 Un guichet d'entrée unique et une mise à l'abri inconditionnelle 85
3.3.3 Une nécessaire coordination entre les acteurs de l'évaluation et de la mise à l'abri 87
3.3.4 Une mise à l'abri différenciée en fonction des profils de jeunes 88
3.3.5 Les efforts de la collectivité pour garantir la fluidité des dispositifs de mise à l'abri 89
3.3.6 L'accompagnement pendant la phase de mise à l'abri 90
3.3.7 Le cas de l'accueil temporaire qui ne relève pas de la mise à l'abri 90
3.4 Des évaluations de minorité au fort impact national 90
3.4.1 Des évaluations pratiquées par la Croix-Rouge française conformément au référentiel national 91
3.4.2 Des évaluations sans le concours d'expertises complémentaires et le recours aux données biométriques 93
3.4.3 Des évaluations parfois répétées des mineurs non accompagnés 96
3.4.4 Des flux à sens unique des MNA de Paris vers les autres départements 97
3.4.5 Un coût de la mise à l'abri jugé par la Ville insuffisamment compensé par l'État 98
3.5 La prise en charge des MNA par l'aide sociale à l'enfance 100
3.5.1 Un dispositif de suivi qui peine à se mettre en place 100
3.5.2 Une tutelle exercée en principe par la Ville de Paris mais peu mise en pratique 101
3.5.3 Des MNA plus âgés et plus autonomes que les autres mineurs protégés 102
3.5.4 Un besoin croissant de structures d'hébergement 103
3.5.5 Des difficultés en matière d'ordre public et d'accès à l'éducation et aux soins 107
3.5.6 Un coût de la prise en charge par la Ville difficile à évaluer 110
3.6 Une sortie de l'ASE des jeunes majeurs centrée sur le droit au séjour et la formation 113
3.6.1 Un accompagnement des MNA à la majorité plus marqué que pour les autres mineurs protégés 113
3.6.2 Le coût de la prise en charge des anciens MNA mal évalué 115
3.6.3 Un droit au séjour des jeunes majeurs que la Ville cherche à favoriser sans le suivre statistiquement 116
3.6.4 Les difficultés d'une situation de sortie 117
3.7 Bilan et perspectives de la Ville sur l'accueil et la prise en charge des MNA 117
ANNEXES 119

SYNTHÈSE

Chaque paragraphe est numéroté en continu dans la marge de gauche afin de faciliter la rédaction des réponses aux observations.

Dans le cadre d'une enquête commune de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes sur la protection de l'enfant, la chambre régionale des comptes d'Île-de-France a examiné la gestion par la Ville de Paris de l'aide sociale à l'enfance (ASE) et de la prise en charge des mineurs non accompagnées (MNA). L'instruction s'est déroulée de juin 2019 à janvier 2020 et la phase de contradiction sur la base du rapport d'observations provisoires de mai à juillet 2020. En conséquence, le présent rapport ne prend pas en compte l'impact de la crise sanitaire due à l'épidémie de Covid-19.

Environ 4 900 jeunes sont pris en charge par la Ville de Paris au titre de la protection de l'enfant. Leur nombre relativement stable représente 1,1 % des jeunes de 0 à 19 ans vivant à Paris. Parmi eux, 1 350 environ sont des MNA, nombre également stable. Si les MNA sont de plus en plus nombreux à se présenter à Paris, une partie d'entre eux sont pris en charge par d'autres départements au titre d'une clé de répartition nationale.

D'importants moyens consacrés à la protection de l'enfant par la Ville de Paris

Le schéma départemental de prévention et de protection de l'enfance (SDPPE), adopté par la Ville en décembre 2015 pour la période 2015-2020, définit les grands objectifs de sa politique : faire de la prévention des difficultés le premier pilier de la protection de l'enfance ; individualiser la prise en charge et diversifier l'offre ; prévenir les ruptures et assurer la continuité des parcours ; conforter la place des familles et agir en proximité ; accompagner les adolescents vers l'autonomie.

Les actions conduites par les services de la Ville sont en cohérence avec ces objectifs. La Ville de Paris a restructuré ses lieux d'accueil afin de les rapprocher, de diversifier les modes de prise en charge et d'individualiser la réponse aux besoins des enfants. Elle a procédé à des appels à projets successifs pour augmenter le nombre de places et répondre à de nouveaux besoins. L'ASE s'appuie à Paris sur de nombreux services de proximité qui forment un maillage territorial dense. Au 31 décembre 2017, elle mobilisait près de six cents emplois (579 ETP) ainsi que 765 assistants familiaux. Le placement des enfants est décidé le plus souvent en établissement (84 % des mesures de placement en 2018). L'accueil en famille a décru alors que le schéma parisien de l'enfance insiste sur la création de places d'accueil familial.

La Ville de Paris se distingue par le nombre élevé de ses agents chargés de la protection de l'enfant, notamment administratifs et techniques qui en représentent plus de 50 % contre 13 % en moyenne dans l'ensemble des départements. La prise en charge des fonctions support (paie, régie, facturation) directement par les services d'accueil familial parisiens et non par la direction des ressources humaines expliquerait, selon la Ville, cette particularité. Les « personnels sociaux et éducatifs » sont également plus nombreux que dans les départements franciliens. Quant aux 13 établissements d'accueil gérés directement par la Ville de Paris, le nombre d'emplois pour 100 places y était de 106 en 2018, très au-dessus de la moyenne nationale de 89.

L'ASE représente 18 % des dépenses relatives à « l'effort social » de la Ville de Paris, soit une proportion légèrement inférieure à la moyenne nationale de 20 %, ce qui est cohérent avec la part des mineurs moins importante au sein de la population parisienne.

Des réorganisations des services mais un recueil d'informations défaillant

La direction de l'action sociale, de l'enfance et de la santé (DASES), responsable de l'ASE a été réorganisée en 2015. Quatre directions sociales de territoires (Nord, Est, Sud, Ouest) ont été créées pour conduire l'action sociale et médico-sociale parisienne. La réorganisation s'est traduite

par le rattachement de l'ensemble des services sociaux départementaux polyvalents au centre d'action sociale de la Ville de Paris (CASVP), soit le transfert de 500 agents. La Ville de Paris délègue au CASVP une large part de l'accueil et du traitement des demandes individuelles. Toutefois, la convention avec le CASVP ne précise pas la contribution financière de la Ville à ce titre ni les modalités d'évaluation des services dans le domaine de la protection de l'enfant.

En outre, la Ville de Paris a décidé en 2015 de donner à l'Observatoire parisien de la protection de l'enfance, créé dès 1995, un rôle d'aide au pilotage et de suivi de la mise en œuvre du schéma de prévention et de protection de l'enfance. Toutefois, le recueil des données, qui constitue l'une des missions de l'Observatoire, souffre de nombreuses faiblesses. Ainsi, la Ville manque notamment d'informations sur les profils des enfants accueillis, leurs besoins médico-psychologiques, leur niveau scolaire, la nature des formations et les diplômes préparés.

Depuis 2015, l'OPPE a entrepris de fiabiliser les données du logiciel de suivi (IODAS) mais celui-ci ne présente pas une ergonomie adaptée au travail des équipes de terrain chargées de la gestion des dossiers des enfants. Il ne permet toujours pas la consolidation rapide des données. Les requêtes réalisées à partir de ce logiciel font remonter un taux d'erreur d'environ 30 %. Aussi, la Ville de Paris n'a pas pu répondre à bon nombre de questions posées par la chambre.

Améliorer son système d'information en matière de protection de l'enfant permettrait à la Ville de Paris d'assurer la meilleure adéquation possible de l'offre d'accueil aux besoins des jeunes et le suivi des actions mises en œuvre.

L'efficacité de certaines actions à améliorer

Les services d'aides à l'enfance ont notamment pour mission, en amont de toute prise en charge directe, de repérer les situations de danger visant des mineurs et de transmettre ces « informations préoccupantes » à la maire de Paris en vue, le cas échéant, de leur communication au procureur de la République. La Ville de Paris a mis en place une cellule spécifiquement chargée d'identifier ces situations dont le nombre a augmenté de 32 % entre 2014 et 2018.

Toutefois, les évaluations des situations préoccupantes sont majoritairement faites par des assistants sociaux alors qu'il serait préférable de recourir à des équipes pluridisciplinaires comportant des éducateurs spécialisés et des psychologues. En outre, le délai moyen de traitement d'une « information préoccupante » (4,5 mois) est largement supérieur aux trois mois requis par la réglementation, ce qui peut avoir des conséquences graves pour les mineurs concernés même s'il existe une procédure pour traiter les situations d'urgence.

Par ailleurs, chaque enfant bénéficiaire d'une prestation de l'ASE ou d'une mesure de protection judiciaire doit disposer d'un « projet pour l'enfant », mis à jour sur la base des rapports de situation. Or, la Ville de Paris est en retard dans la mise en œuvre de cette obligation réglementaire. Moins de 3 % des enfants et de leurs familles disposent de ce document qui doit être le lien entre tous les acteurs intervenant auprès de l'enfant et permettre de suivre précisément son parcours.

Mieux contrôler le coût des prestations fournies par les établissements d'accueil

La DASES gère huit services d'accueil familial chargés du suivi de près de 800 assistants familiaux dont le recrutement devient de plus en plus malaisé du fait notamment du coût du logement à Paris. De plus, elle gère directement 13 établissements accueillant au total plus de mille enfants. Malgré le prix du foncier, elle s'efforce de rapprocher davantage ces établissements de Paris et des familles. Elle finance aussi l'activité de plusieurs établissements privés, gérés le plus souvent par des associations.

Les établissements gérés en régie affichent d'importantes différences sur les coûts moyens de prise en charge des enfants. Les tarifs acquittés aux établissements gérés par des associations sont également divers même si, depuis peu, la Ville a engagé une démarche de convergence tarifaire au moyen de tarifs cibles et d'un objectif annuel d'évolution des dépenses. Afin de mieux analyser les écarts de coûts en fonction des services rendus, des profils des enfants accueillis ou de la qualité de la gestion, la Ville devrait se doter de référentiels de coût par type de prestations, assortis d'indicateurs de performance.

Un dispositif adapté par la Ville de Paris à l'accueil d'un flux croissant de jeunes étrangers

La protection de l'enfant impose à la Ville de Paris, au titre de ses compétences départementales, de prendre en charge les mineurs non accompagnés (MNA) en dehors de toute considération de nationalité.

En tant que capitale, Paris a été particulièrement exposée à l'accroissement, lié au contexte international, du nombre de mineurs non accompagnés étrangers, nécessitant une prise en charge. Ainsi, 7 367 jeunes étrangers se présentant comme mineurs ont sollicité un accueil d'urgence à Paris en 2018, soit 5,5 fois plus qu'en 2015. La Ville de Paris a choisi de les mettre systématiquement à l'abri. Elle a confié cette mission à l'association France Terre d'Asile.

Parmi les jeunes mis à l'abri, 1 815 ont été reconnus MNA en 2018 à l'issue de l'évaluation de minorité, soit une proportion de 25 % proche de celle de 2015 (29 %) mais nettement inférieure dans l'intervalle. Ainsi, l'augmentation des demandes ne se traduit pas par une hausse parallèle des décisions favorables.

La part des MNA parmi les enfants bénéficiant de mesures de placement au titre de l'ASE a été relativement stable (25 %) de 2016 à 2018, inférieure même au niveau atteint en 2014 (30 %) alors que le nombre des MNA était très inférieur. De fait, grâce au mécanisme de répartition entre les départements, la Ville de Paris n'assure la prise en charge que d'une faible part (341 en 2017) des MNA évalués par elle.

Pour autant, la forte croissance du nombre de mineurs isolés a nécessité le déploiement d'un dispositif adapté. La mise à l'abri reste confiée principalement à l'association France Terre d'asile mais le premier accueil et l'évaluation sont désormais assurés par la Croix-Rouge française. De plus, la création de la cellule d'évaluation et d'orientation auprès des mineurs non accompagnés (CEOMNA) a permis de dissocier ces deux missions et de renforcer la qualité de la prise en charge en aval par une meilleure coordination des différents acteurs.

Des évaluations de minorité sans recours aux services de la préfecture de police

L'évaluation de minorité n'a pas pour seul enjeu la prise en charge par des structures d'accueil des jeunes isolés. Elle est aussi dictée par le respect des règles relatives aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers : soit le jeune étranger est reconnu mineur et il n'a pas à justifier d'un titre de séjour, soit il est majeur et il doit obtenir un tel titre pour demeurer sur le territoire national. Pour cette raison, le coût de la mise à l'abri et de l'évaluation est partiellement compensé par l'État.

À Paris, les évaluations sont réalisées par la Croix-Rouge française conformément au référentiel national. La Ville laisse l'analyse de l'authenticité des documents fournis et l'examen médico-légal de la minorité à la compétence du parquet ou du juge des enfants qui peuvent procéder à des expertises complémentaires. Elle ne sollicite pas la préfecture de police en cas de doute sur l'authenticité des documents d'identité ou leur rattachement au demandeur. Elle ne recourt pas au fichier biométrique d'appui à l'évaluation de la minorité, créé par décret en 2019 afin d'éviter que des jeunes se présentent successivement dans plusieurs départements pour obtenir une reconnaissance de minorité. La sollicitation du concours de la préfecture de police n'est pas

obligatoire. Cependant, la Ville de Paris, en y renonçant, ne se donne pas tous les moyens pour garantir la fiabilité de ses évaluations.

Une évolution dynamique de la prise en charge des mineurs non accompagnés sans suivi suffisant des coûts

La Ville de Paris a fait fortement évoluer à partir de 2016 son dispositif de prise en charge des MNA avec le renforcement des places d'accueil temporaire et d'accueil pérenne. En particulier, sur appel à projets, elle a ouvert 600 places supplémentaires en 2019, pour faire face à la forte augmentation des demandes de prise en charge.

Afin de préparer les MNA à la sortie du dispositif d'accueil, une fois parvenus à la majorité, l'accompagnement assuré par l'ASE est essentiellement centré sur l'éducation et la formation professionnelle et, in fine, sur l'obtention d'un titre de séjour.

La chambre a relevé que le suivi des coûts de prise en charge des MNA est insuffisant. Elle a en effet obtenu de la Ville de Paris des données contradictoires et incomplètes sur les coûts par nature de prestations (accueil et hébergement, éducation et formation, suivi sanitaire, etc.), type de structure (accueil pérenne dédié, hôtels, associations, etc.) ou situation du jeune (mineur ou ex-MNA devenu majeur).

RAPPELS AU DROIT ET RECOMMANDATIONS

Au terme de ses travaux, la chambre adresse les recommandations reprises dans la présente section.

Les recommandations qui suivent sont des rappels au droit :

Rappel au droit n° 1 : Achever la refondation engagée par la Ville de l'Observatoire parisien de la protection de l'enfance en vue de la mise en œuvre effective de l'ensemble des missions définies à l'article L. 226-3-1 du CASF..... 30

Rappel au droit n° 2 : Respecter le délai de trois mois prévu à l'article D. 226-2-4 du CASF pour réaliser l'évaluation d'une information préoccupante 76

Rappel au droit n° 3 : Mettre en œuvre l'obligation d'élaborer un projet pour l'enfant (PPE), pour chaque enfant, conformément à l'article L. 223-1-1 du CASF. ... 77

Les autres recommandations adressées par la chambre sont les suivantes :

Recommandation n° 1 : Préciser par un avenant à la convention de délégation au CASVP la contribution financière de la Ville de Paris au fonctionnement du service social de proximité (SSP) ainsi que les modalités de participation de la DASES à son évaluation dans le domaine de la protection de l'enfant 27

Recommandation n° 2 : Fiabiliser les systèmes d'information et compléter la collecte de données nécessaires à la mise en œuvre du schéma de prévention et de protection de l'enfant et à son évaluation. 36

Recommandation n° 3 : Renforcer le suivi du coût des prestations fournies par les établissements d'accueil (associatifs ou en régie)..... 51

Recommandation n° 4 : Généraliser le recours au contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens (art. L. 313-11 CASF) dans le secteur de la protection de l'enfant . 52

« La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration »
Article 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen

OBSERVATIONS

1 RAPPEL DE LA PROCÉDURE

La chambre régionale des comptes d'Île-de-France a procédé, dans le cadre de son programme de travail de l'année 2019, au contrôle des comptes et à l'examen de la gestion de la Ville de Paris, dans l'exercice de ses compétences en matière de protection de l'enfant. Ce contrôle a été mené dans le cadre d'une enquête commune de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes.

Les différentes étapes de la procédure, notamment au titre de la contradiction avec l'ordonnateur, telles qu'elles ont été définies par le code des juridictions financières et précisées par le recueil des normes professionnelles des chambres régionales et territoriales des comptes, sont présentées en annexe n° 1. Au cours de la phase contradictoire de la procédure, la Ville a proposé des changements de méthode, soit par rapport aux données déjà fournies à l'équipe de contrôle, soit par rapport aux données disponibles au niveau national provenant de la Ville de Paris. Les éléments fournis en réponse aux observations provisoires ont été pris en compte lorsqu'ils permettaient d'actualiser les données utilisées, mais seulement mentionnés lorsqu'ils relevaient d'un changement de méthode.

La chambre régionale des comptes d'Île-de-France, délibérant en sa 4ème section, a adopté le présent rapport d'observations définitives, le 21 octobre 2020.

Ont participé au délibéré, sous la présidence de M. Alain Stéphan, président de la 4ème section, M. Philippe Grenier, premier conseiller, Mmes Line Boursier et Sandrine Taupin, premières conseillères, M. Vincent Crosnier de Briant, premiers conseillers.

Ont été entendus :

- en son rapport, M. Vincent Crosnier de Briant, premier conseiller, assisté de Mme Audrey De Guevara, vérificatrice des juridictions financières ;
- en ses conclusions, sans avoir pris part au délibéré, le procureur financier.

Mme Mélanie Menant, auxiliaire de greffe, assurait la préparation de la séance de délibéré et tenait les registres et dossiers.

Le présent rapport porte sur une période antérieure à l'état d'urgence déclaré à compter du 24 mars 2020 pour faire face à l'épidémie de covid-19. Il ne prend pas en compte les conséquences de cette situation.

2 LA POLITIQUE DE PROTECTION DE L'ENFANT : UNE INFORMATION ET UN SUIVI INABOUTIS

La protection de l'enfance en danger est une obligation pour les États rappelée par l'article 20 de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant selon laquelle *« tout enfant qui est temporairement ou définitivement privé de son milieu familial, ou qui dans son propre intérêt ne peut être laissé dans ce milieu, a droit à une protection et une aide spéciales de l'État ».*

Depuis 1983, une large part de la politique d'*'« aide sociale à l'enfance »* (ASE) a été transférée de l'État aux départements qui exercent cette compétence, au-delà de l'ASE, depuis la petite enfance (protection maternelle et infantile, PMI), jusqu'au statut de jeune majeur (moins de 21 ans), y compris les mineurs non accompagnés, quelle que soit leur nationalité (MNA) au titre des de l'aide sociale légale ou *« extra-légale »* (facultative), comme pour les jeunes majeurs (art. L. 112-3 code de l'action sociale et des familles).

Depuis le 1er janvier 2019, la Ville de Paris, collectivité unique à statut particulier, cumule les compétences de la commune et du département de Paris auxquels elle s'est substituée[1]. Elle est ainsi au centre de la politique de protection de l'enfant sur son territoire.

2.1 De forts contrastes sociaux qui rendent d'autant plus nécessaire la politique de protection de l'enfant

2.1.1 Une population parisienne en baisse, notamment parmi les moins de 19 ans

Au contraire des autres départements d'Île-de-France, la population de la Ville de Paris diminue.

Tableau n° 1 : Population de la Ville de Paris et de la Première couronne (2011-2016)

	Population municipale au 1er janvier 2011	Population municipale au 1er janvier 2016	Variation annuelle moyenne 2011-2016 (en %)			Variation annuelle moyenne 2006-2011 (en %)		
			Totale	Part due au solde naturel	Part due au solde migratoire	Totale	Part due au solde naturel	Part due au solde migratoire
Paris	2 249 975	2 190 327	-0,5	0,7	-1,2	0,6	0,8	-0,2
Hauts-de-Seine	1 581 628	1 603 268	0,3	0,9	-0,7	0,6	1,0	-0,4
Seine-Saint-Denis	1 529 928	1 606 660	1,0	1,3	-0,3	0,5	1,3	-0,8
Val-de-Marne	1 333 702	1 378 151	0,7	0,9	-0,3	0,5	1,0	-0,4
Île-de-France	11 852 851	12 117 132	0,4	0,9	-0,5	0,5	1,0	-0,4
France métropolitaine	63 070 344	64 468 792	0,4	0,4	0,1	0,5	0,4	0,1

Source : Insee

[1] Loi n° 2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris

À l'exception des plus de 60 ans, cette baisse touche toutes les catégories d'âge de la population parisienne et principalement les populations jeunes ou en âge de procréer.

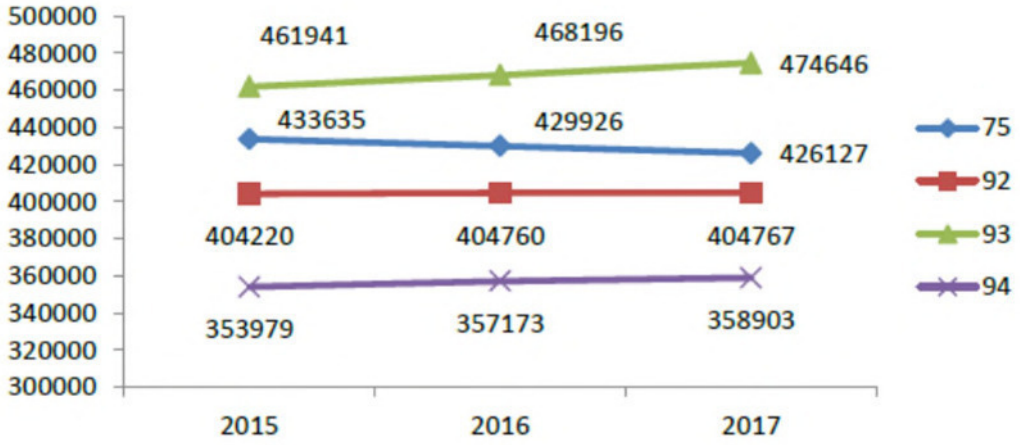
Tableau n° 2 : Population par grandes tranches d'âges à Paris 2011/2016

	2011	part du total	2016	part du total	Evolution
Ensemble	2 249 975	100,0%	2 190 327	100,0%	-2,7%
0 à 14 ans	323 380	14,4%	307 204	14,0%	-5,0%
15 à 29 ans	531 046	23,6%	513 225	23,4%	-3,4%
30 à 44 ans	527 909	23,5%	490 373	22,4%	-7,1%
45 à 59 ans	410 962	18,3%	402 119	18,4%	-2,2%
60 à 74 ans	287 825	12,8%	307 682	14,0%	6,9%
75 ans ou plus	168 853	7,5%	169 725	7,7%	0,5%

Sources : Insee, RP2011 et RP2016

Comparée aux trois départements de la première couronne parisienne, la Ville de Paris est la seule où la tranche d'âge 0/19 ans diminue.

Graphique n° 1 : Évolution du nombre de jeunes âgés de 0 à 19 ans à Paris (75) et sur les trois départements de la Première couronne (92, 93, 94)

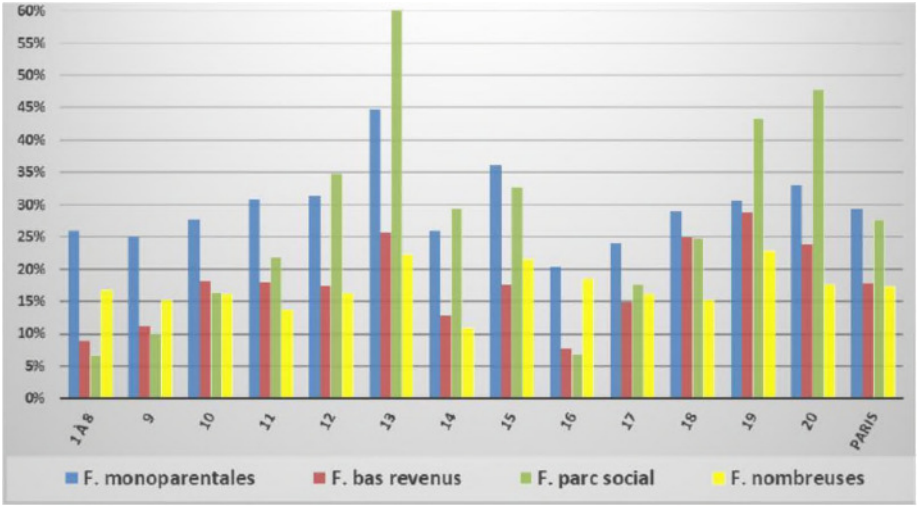


Source : DIR PJJ Île-de-France (2018)

2.1.2 Une population parisienne marquée par de fortes disparités sociales

Selon l'INSEE (2017), le niveau de vie médian des Parisiens s'élève à 25 700 € par an et compte parmi les plus élevés des départements métropolitains. Cependant, ce constat recouvre de fortes disparités : le niveau de vie au-dessus duquel se trouvent les 10 % des Parisiens les plus aisés est 6,7 fois plus élevé que celui au-dessous duquel figurent les 10 % les plus modestes. Ce rapport, dit interdécile, s'élève à 4,6 en Île-de-France au lieu de 3,5 en France métropolitaine. Par ailleurs, le niveau de vie médian de la population identifiée par l'INSEE comme la plus pauvre est inférieur d'un tiers au seuil de pauvreté. La capitale présente ainsi l'une des plus fortes concentrations, à l'échelle de la région, de populations dépendant à 50 % ou plus des prestations sociales.

Graphique n° 2 : Caractéristiques des familles des arrondissements et moyenne parisienne[2]



Source : Caf de Paris, mai 2018

À l'intérieur de Paris, ces disparités, qui se concentrent géographiquement dans certains arrondissements, renvoient à une structure familiale qui distingue encore la population parisienne de celle de l'Île-de-France, tel qu'en rend compte le « schéma parisien de prestation de services aux familles », signé le 9 novembre 2016 entre l'État, la Ville de Paris, la MSA et la Caf parisienne (schéma renouvelable en 2019).

Le logement social, dont la part est très variable selon les arrondissements, est étroitement associé aux situations de monoparentalité : les familles monoparentales représentent 29 % des familles parisiennes mais 42 % des familles du parc social parisien.

2.1.3 Un nombre stable de jeunes confiés à l'ASE et une part croissante de mineurs non accompagnés

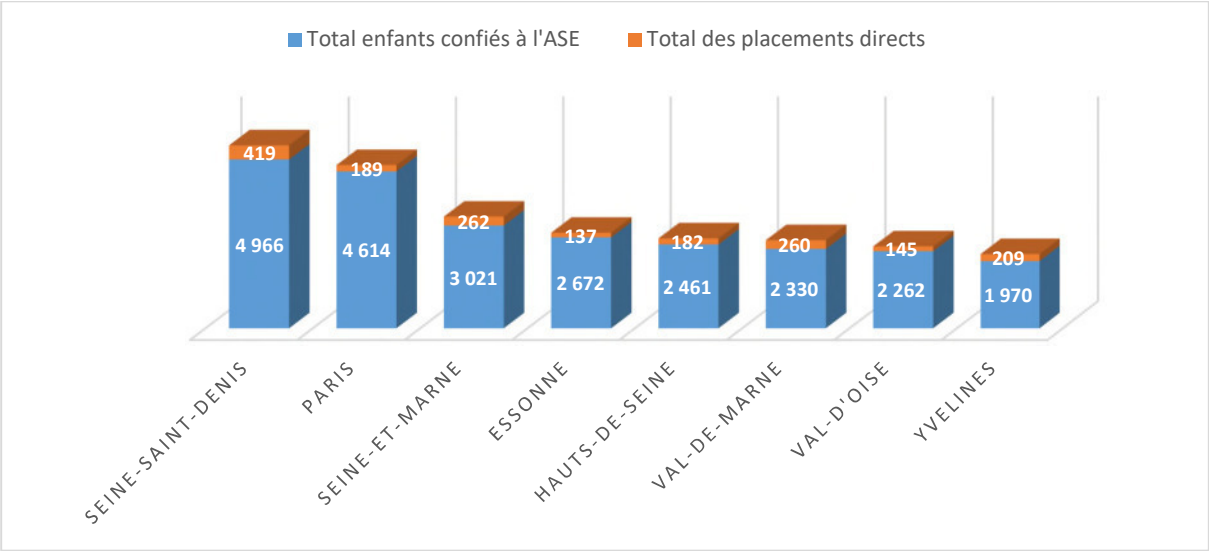
Sur 426 127 jeunes de 0 à 19 ans vivant à Paris au 31 décembre 2017, 4 614 étaient confiés aux services de l'aide sociale à l'enfance (ASE), auxquels s'ajoutaient 189 placements directs prononcés par le juge pour enfants, selon l'enquête Aide sociale de la DREES de 2017, soit environ 1,12 % des 0 à 19 ans vivant à Paris. Ce taux est similaire à celui de la Seine-Saint-Denis (1,13 %).

Au 31 décembre 2017, on dénombrait à Paris :

- 3 531 informations préoccupantes reçus par la Cellule départementale de recueil des informations préoccupantes (CRIP) concernant 4 650 enfants différents.
- 4 803 mineurs et jeunes majeurs accueillis (voir graphique n° 3) en dehors de leur milieu d'origine (3 517 mineurs et 1 286 jeunes majeurs). Avec une spécificité parisienne, puisque les mineurs et jeunes majeurs isolés étrangers représentent 30 % du public accueillis par la collectivité parisienne au titre de la protection de l'enfance, et près de 50 % des jeunes suivis par le secteur éducatif auprès des jeunes majeurs (SEJM).
- 4 304 mineurs et jeunes majeurs suivis dans le cadre d'une mesure de milieu ouvert.

[2] Ce graphique mesure, pour chaque arrondissement, le taux de familles monoparentales parmi les familles de l'arrondissement, ainsi que le taux de familles dont les revenus sont inférieurs au seuil de bas revenus (fixé à 1 043 € par mois par unité de consommation en 2015), le taux de familles de l'arrondissement locataires dans le parc social et la part des familles de l'arrondissement qui ont au moins trois enfants.

Graphique n° 3 : Enfants accueillis à l'ASE au 31 décembre 2017 par département francilien

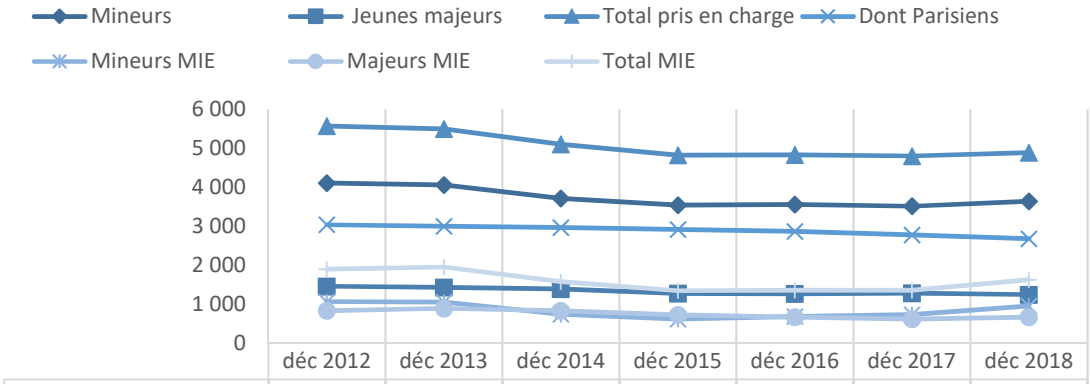


Source : Graphique CRC, données DREES, Enquête Aide sociale 2017

Par ailleurs, le nombre total de mineurs (confiés à l'ASE ou en placement direct) et de jeunes majeurs pris en charge à Paris est stable depuis 2012, voire en légère diminution sur longue période. Le rapport de la chambre de 2008 sur l'ASE faisait état de 4 966 jeunes accueillis en 2002, total supérieur aux 4 803, recensés au 31 décembre 2017.

La proportion, dans ce total, des mineurs isolés étrangers (MIE), désormais qualifiés de mineurs non accompagnés (MNA), est cependant en nette augmentation (voir graphique n° 4) depuis 2017, sans toutefois dépasser, en 2018, le nombre atteint en 2012. Un accroissement des MNA est notable en 2019. Ainsi, la Ville de Paris indique qu'au 28 février 2019, elle dénombrait 1 299 MNA mineurs et 684 jeunes majeurs ex-MNA, soit un total de pris en charge qui dépassait déjà en début d'année celui de 1 956, enregistré au 31 décembre 2013.

Graphique n° 4 : Évolution du nombre du mineurs et jeunes majeurs pris en charge par la Ville de Paris

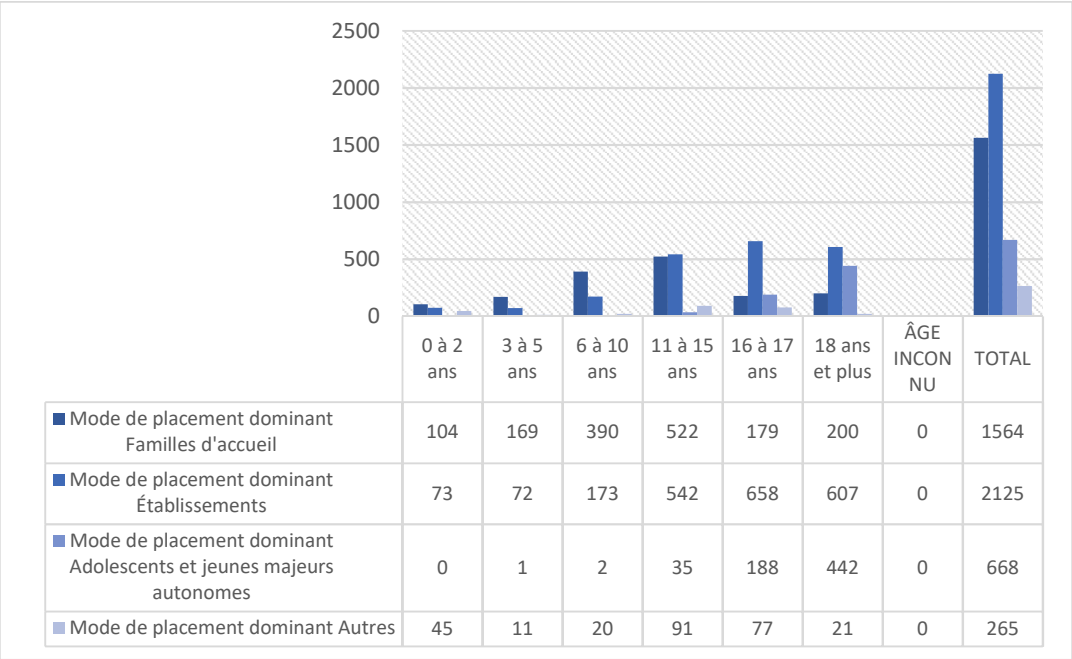


	déc 2012	déc 2013	déc 2014	déc 2015	déc 2016	déc 2017	déc 2018
Mineurs	4 109	4 064	3 716	3 545	3 561	3 517	3 641
Jeunes majeurs	1 462	1 431	1 390	1 280	1 270	1 286	1 249
Total pris en charge	5 571	5 495	5 106	4 825	4 831	4 803	4 890
Dont Parisiens	3 040	3 005	2 972	2 922	2 869	2 780	2 681
Mineurs MIE	1 069	1 059	744	623	692	737	960
Majeurs MIE	833	897	837	727	669	621	674
Total MIE	1 902	1 956	1 581	1 350	1 361	1 358	1 634

Source : Graphique CRC, données Ville de Paris

La Ville de Paris prend en charge les mineurs sur son territoire (les jeunes dits *« parisiens »)* ou en dehors. Au 31 décembre 2017, ils étaient près de la moitié (48 %) à être accueillis à Paris (23 % en Île-de-France, 29 % hors Ile-de-France). La proportion de jeunes majeurs accueillis à Paris était supérieure (58 % contre 16 % en Île-de-France et 26 % en dehors).

Graphique n° 5 : Age des enfants et mode de placement au 31 décembre 2016



	0 à 2 ans	3 à 5 ans	6 à 10 ans	11 à 15 ans	16 à 17 ans	18 ans et plus	ÂGE INCONNU	TOTAL
Mode de placement dominant Familles d'accueil	104	169	390	522	179	200	0	1564
Mode de placement dominant Établissements	73	72	173	542	658	607	0	2125
Mode de placement dominant Adolescents et jeunes majeurs autonomes	0	1	2	35	188	442	0	668
Mode de placement dominant Autres	45	11	20	91	77	21	0	265

Source : données Ville de Paris

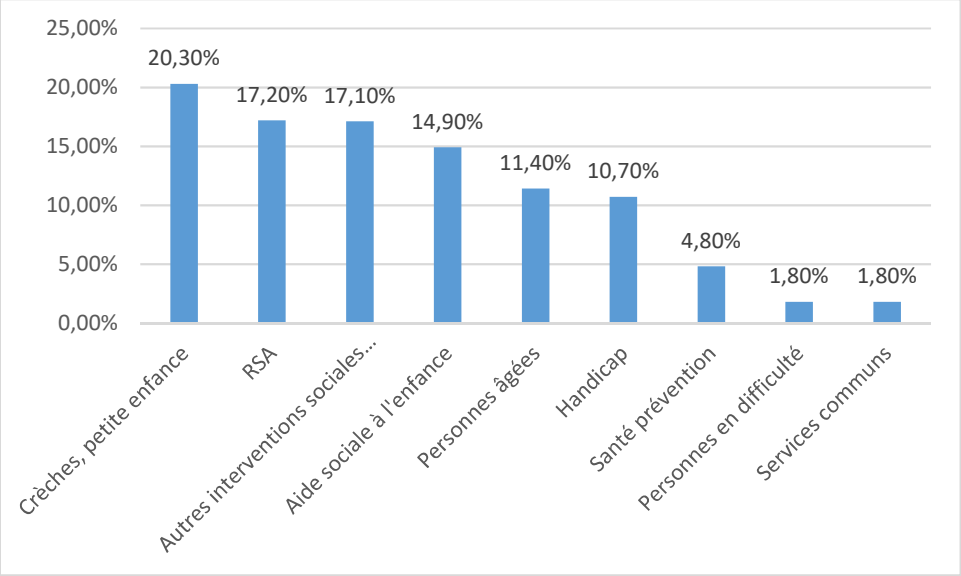
La ventilation par catégorie d'âge fait par ailleurs apparaitre qu'une majorité des enfants placés ont 11 ans et plus (tableau n°4) et qu'ils le sont le plus souvent en établissements spécialisés.

2.1.4 Des dépenses croissantes

La Ville de Paris semble en mesure de faire face sur le plan quantitatif aux dépenses liées à l'aide sociale à l'enfance (ASE). Au titre de cette dernière, 274 M€ étaient inscrits sur son budget primitif de 2019, en diminution de 7,6 M€ par rapport à celui de 2018, sur un total de 1 715 M€ de dépenses sociales (dépenses de fonctionnement hors masse salariale). Cette évolution marque une première inflexion, après une hausse constante des dépenses depuis 2002, alors même que le nombre de jeunes pris en charge annuellement est stable.

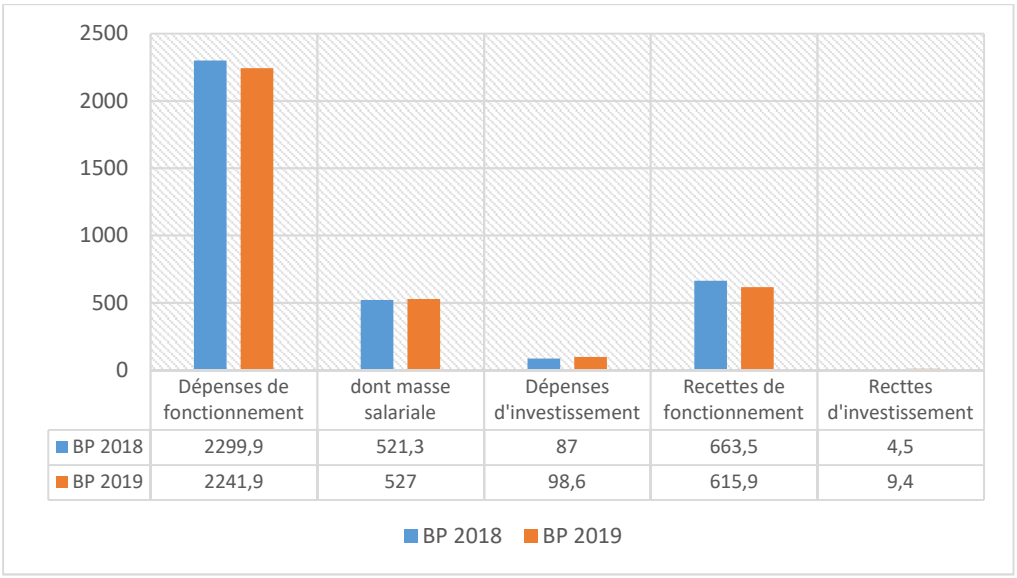
Ces dépenses ne constituent cependant qu'une partie des ressources consacrées à la protection de l'enfant par la Ville de Paris. S'y ajoutent notamment (voir graphique n° 6 et 7), celles consacrées à la petite enfance et à la prévention spécialisée, et celles engagées par le centre d'action sociale de la Ville de Paris (CASVP).

Graphique n° 6 : Répartition des dépenses d'action sociale et de la solidarité au BP 2019



Source : Ville de Paris, BP 2019

Graphique n° 7 : BP consolidé (M€) de l'aide sociale et de la solidarité (2018 et 2019)



	Dépenses de fonctionnement	dont masse salariale	Dépenses d'investissement	Recettes de fonctionnement	Recttes d'investissement
BP 2018	2299,9	521,3	87	663,5	4,5
BP 2019	2241,9	527	98,6	615,9	9,4

Source : Ville de Paris

Selon la Ville, « cette évolution s'inscrit dans le cadre du schéma départemental de prévention et de protection de l'enfance 2015-2020, et prend en compte la stabilisation du nombre de jeunes pris en charge, soit en moyenne 4 900 jeunes, dont 1 350 mineurs non accompagnés (MNA) par an ».

Elle indique par ailleurs que les subventions et participations au titre de l'ASE, qui ont augmenté de 2,3 M€ au BP 2019, se sont établies à 4,2 M€. Ce montant prend en compte le versement de la dotation en faveur du dispositif de mise à l'abri des MNA pris en charge par l'association Coallia, ainsi que les crédits correspondant au dispositif de prise en charge des « jeunes marocains » (1,4 M€) et au centre d'hébergement d'urgence situé rue de Prague (0,9 M€), dans le 12ème arrondissement. Les dépenses liées aux prestations de service pour les enfants et les jeunes pris en charge au titre de l'ASE s'élèvent à 10,6 M€. Elles proviennent des prestations assurées par les éducateurs et infirmiers intérimaires appelés en renfort pour le suivi particulier de jeunes ayant de graves troubles du comportement, et les techniciennes d'intervention sociale et familiale, dont 7,5 M€ au titre de l'intérim.

Enfin, les recettes liées à l'ASE s'élèvent à 11,6 M€, (1,9 % des recettes de fonctionnement de l'action sociale) en progression de 5,0 M€ par rapport au budget primitif de 2018 en raison de l'augmentation des évaluations de jeunes se présentant comme mineurs non accompagnés (MNA), qui donnent lieu à un remboursement partiel de l'État.

Le budget d'investissement alloué pour les dépenses de santé, d'action sociale et les dépenses liées au RSA s'élevait à 98,6 M€ en 2019, en augmentation de 11,6 M€ par rapport à 2018 (87 M€). En particulier, 3,2 M€ étaient alloués à la protection de l'enfance, dont 1 M€ pour la création de la plateforme pédagogique à destination des jeunes admis à l'ASE, 0,4 M€ pour la fusion des EDASE (établissements départementaux de l'aide sociale à l'enfance) Annet et d'Alembert et 0,6 M€ pour le service d'accueil familial départemental de Lagny-sur-Marne. En outre, 0,6 M€ étaient consacrés à la mise en œuvre du schéma directeur de l'ASE. Enfin, 0,7 M€ étaient prévus pour l'entretien des équipements.

2.2 La stratégie et l'organisation de la Ville de Paris : un spectre large de protection de l'enfant mais une information défaillante

2.2.1 Une stratégie planifiée par la Ville de Paris

La stratégie de la Ville de Paris est formalisée depuis 2015 dans deux document cohérents avec les schémas adoptés conjointement avec la CAF ou l'État, en fonction de leurs compétences respectives. Le premier, le *« plan d'accueil et d'accompagnement des mineurs isolés étrangers »* (avril 2015), est destiné à faire face à une situation particulière, et le second, le *« schéma parisien de la prévention et de la protection de l'enfance »* (SPPPE), est destiné à mettre en cohérence et à exprimer la stratégie de la Ville dans le domaine de la protection de l'enfance). À caractère obligatoire, ce dernier a été actualisé en décembre 2015.

2.2.1.1 Le plan d'accueil et d'accompagnement des mineurs isolés étrangers

La Ville de Paris a adopté en avril 2015 un *« plan d'accueil et d'accompagnement des mineurs isolés étrangers »* pour faire face à l'arrivée croissante de jeunes non accompagnés sur le territoire parisien. Les mineurs et jeunes majeurs non accompagnés représentent ainsi, selon la Ville, 30 % de l'ensemble des mineurs et jeunes majeurs qui lui sont confiés. Dans le cadre du plan, les services ont procédé à :

- l'adaptation du dispositif d'évaluation de la minorité et de l'isolement par le doublement de l'équipe du dispositif d'évaluation des mineurs isolés étrangers (DEMIE 75) géré par la Croix Rouge.
- le lancement d'appels à projets successifs (évaluation et accueil temporaire en 2015 ; création d'une plateforme d'autonomisation rapide en 2016 ; création et extension du Centre Charles-Godon et extension du nombre de places de mise à l'abri d'urgence et d'accueil temporaire en 2017 ; accroissement du nombre de places des jeunes confiés de manière pérenne à Paris en 2018) destinés à adapter l'offre de prise en charge ;
- la mise en place d'un groupe de travail partenarial sur l'évaluation de la minorité et de l'isolement, présidé par l'élue en charge de la protection de l'enfance ;
- l'élaboration et la mise en œuvre avec le parquet de Paris d'un protocole pour assurer la prise en charge de mineures victimes de la traite des êtres humains (voir infra) ;
- la mise en place d'une recherche avec le Centre Babel sur la prise en charge des mineurs non accompagnés et l'organisation d'un colloque à l'Hôtel de Ville en octobre 2016 ;
- l'élaboration d'un protocole entre la Ville et la préfecture de police en 2017 afin de faciliter la régularisation administrative des jeunes non accompagnés pris en charge au titre de l'aide sociale à l'enfance.

2.2.1.2 Le schéma parisien de prévention et de protection de l'enfance (SDPPE)

La Ville de Paris, comme conseil départemental, a adopté le 16 décembre 2015, le schéma départemental de prévention et de protection de l'enfance (SDPPE) pour la période 2015/2020, qui comprend six axes auxquels elle a rattaché certaines actions, pour partie en cours de mise en œuvre :

- *« Axe 1- Faire de la prévention des difficultés le premier pilier de la protection de l'enfance* ».

Dans ce cadre, une expérimentation Agir ensemble pour les enfants, mise en place dans les 12ème, 14ème, 18ème, et 19ème arrondissements, a pour but de dresser un premier état des lieux des besoins des familles et des actions susceptibles d'être mises en œuvre.

Par ailleurs, la sous-direction de la prévention et de la protection de l'enfance (SDPPE)[3] mène un travail sur l'identification et la prise en charge des enfants et, le cas échéant, des familles au sein des internats scolaires, des centres maternels et parentaux, ou encore dans le cadre des prestations de compensation du handicap (PCH) ASE.

Enfin, les subventions versées par la sous-direction à certaines associations doivent permettre une action préventive en direction des familles en situation de vulnérabilité (lieu d'accueil, soutien à la parentalité adoptive, etc.).

- « *Axe 2 - Individualiser la prise en charge et diversifier l'offre* ». Les actions mises en œuvre depuis 2015 en lien avec cet axe ont été notamment :
    - l'ouverture de quatre nouveaux services d'accueil de jour éducatif afin de mailler l'ensemble du territoire parisien et de proposer une alternative au placement (ouverture des services en cours suite à l'appel à projets réalisé en 2017) ;
    - le rapprochement des lieux de placement des lieux de résidence des familles avec la création du service d'accueil familial de l'est parisien à Noisiel et la fusion de trois services d'accueil familial dans un service unique localisé au Mans ;
    - le développement de projets *« innovants »* au sein des établissements départementaux de l'ASE en termes d'accueil en semi-autonomie, de centres parentaux, ou encore d'expérimentation du placement à domicile ;
    - la mise en réseau du système d'urgence et la possibilité de mobilisation de places d'extrême urgence dans certains établissements associatifs partenaires, associés à une tarification différenciée en cas de crise grave ou de flux d'arrivée exceptionnel ;
    - la construction d'un partenariat renforcé avec l'ARS pour assurer la prise en charge des enfants relevant à la fois de la protection de l'enfance et du secteur du handicap avec la création en cours d'un institut thérapeutique, éducatif et pédagogique (ITEP) cofinancé par la Ville et l'ARS ouvert 365 jours par an, ainsi que d'une structure spécialisée de 20 places pour des enfants ayant des troubles du spectre autistique et/ou des troubles du comportement et de la conduite ;
    - la mise en place entre 2014 et 2017 de groupes de travail avec les associations sur les aides éducatives à domicile (AED) et la création d'un référentiel commun, ainsi que la mise en place fin 2017 d'un nouveau travail en lien avec les tribunaux et la PJJ sur les aides éducatives en milieu ouvert (AEMO), visant à améliorer le pilotage global de ces mesures.

[3]Anciennement sous-direction des actions familiales et éducatives (SDAFE)

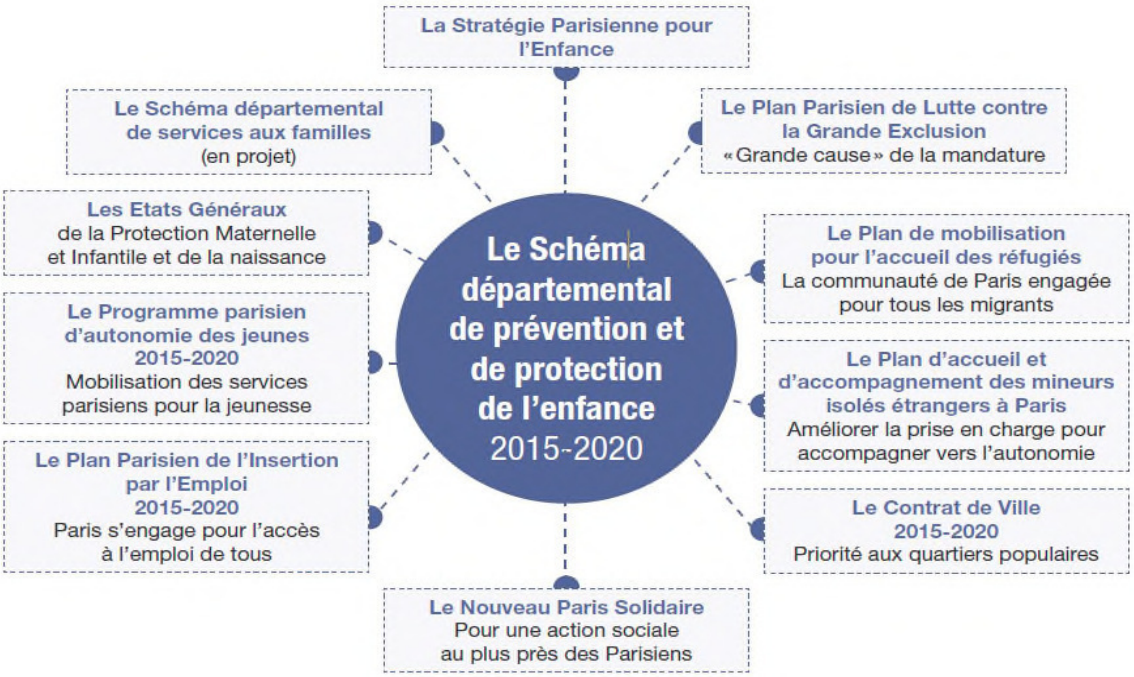
- *« Axe 3 - Prévenir les ruptures et assurer la continuité des parcours »* (voir infra).
- *« Axe 4 - Conforter la place des familles et agir en proximité »* (voir infra)
- *« Axe 5 - Accompagner les adolescents vers l'autonomie »*. Sa mise en œuvre a notamment conduit à :
    - la création d'un secteur jeunes majeurs et le développement d'une véritable plateforme partenariale avec la Mission locale de Paris, les foyers jeunes travailleurs, le fonds d'aides aux jeunes ou le « SEPLEX » (Service de la prévention et de la lutte contre l'exclusion);
    - le développement d'une offre associative par un appel à projets subventionnables en vue d'actions de parrainage professionnel pour les jeunes ;
    - la systématisation de l'entretien à 17 ans prévu par la loi, permettant d'aborder avec le jeune la suite de son parcours social et professionnel.
- *« Axe 6 - Garantir la réussite du schéma départemental »* : la volonté de *« refondation de l'observatoire parisien de la protection de l'enfance »* est ici présentée comme un élément important tout comme la *« mobilisation partenariale autour du recueil et du traitement des informations préoccupantes »* (voir infra).

L'ensemble des six axes renvoie à un état des lieux qui fait clairement apparaitre des marges de progression dans l'organisation et le fonctionnement du service de l'aide sociale à l'enfance.

Par ailleurs, de nombreux schémas, programmes, plans ou contrats, qui s'articulent avec le schéma départemental de prévention et de protection de l'enfance (SDPPE), contribuent ainsi à la mise en œuvre des axes prioritaires, comme indiqué ci-dessous.

Les actions mentionnées au SDPPE ne font pas l'objet d'un chiffrage. De plus, le schéma, adopté pour la période 2015/2020, doit être adapté pour prendre en compte les exigences minimales fixées par la loi n° 2016-297 du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant.

Schéma n° 1 : Les liens entre le SDPPE et les autres documents de planification parisiens



Source : Ville de Paris

N.B. : le Schéma départemental de services aux familles, indiqué comme *« en projet »* (CAF, État, Ville de Paris) est déjà mis en œuvre pour les années 2016/2018. C'est sa reconduction qui est « en projet ».

2.2.2 Des personnels nombreux et un important maillage territorial

Selon l'art. L. 221-2 CASF : *« le service de l'aide sociale à l'enfance est placé sous l'autorité du président du conseil départemental. Le département organise sur une base territoriale les moyens nécessaires à l'accueil et à l'hébergement des enfants confiés au service. Un projet de service de l'aide sociale à l'enfance est élaboré dans chaque département. Il précise notamment les possibilités d'accueil d'urgence, les modalités de recrutement par le département des assistants familiaux ainsi que l'organisation et le fonctionnement des équipes travaillant avec les assistants familiaux, qui en sont membres à part entière »*.

Le département doit en outre disposer de structures d'accueil pour les femmes enceintes et les mères avec leurs enfants. Pour l'application de l'alinéa précédent, le département peut conclure des conventions avec d'autres collectivités territoriales ou recourir à des établissements et services habilités.

Dans chaque département, un médecin référent « protection de l'enfance » est désigné au sein d'un service du département. Il est chargé d'organiser les modalités de travail régulier et les coordinations nécessaires entre, d'une part, les services départementaux et la cellule de recueil, de traitement et d'évaluation des informations préoccupantes, et, d'autre part, les médecins libéraux et hospitaliers ainsi que les médecins de santé scolaire du département. Le médecin référent est une fonction nouvelle instituée par l'article 7 de la loi n° 2016-297 du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant.

L'ensemble de ces dispositions sont applicables à la Ville de Paris. Elles sont mises en œuvre en son sein par la DASES (direction de l'action sociale, de l'enfance et de la santé).

2.2.2.1 Une direction de l'action sociale, de l'enfance et de la santé (DASES) aux effectifs nombreux et en cours de réorganisation

2.2.2.1.1 Des agents chargés de l'ASE plus nombreux que dans les autres départements

La direction de l'action sociale, de l'enfance et de la santé (DASES), organise et met en œuvre l'ensemble des politiques sociales dites *« légales »* et *« extralégales »* pour la protection de l'enfant, définies par le CASF. Elle est chargée de la mise en œuvre de :

- l'accompagnement social de ses bénéficiaires par le biais de services sociaux de proximité, qui délivrent des aides et un suivi personnalisé ;
- l'allocation du revenu de solidarité active (RSA) et de la politique d'insertion par l'emploi ;
- l'aide sociale à l'enfance (ASE) et de la prévention spécialisée ;
- les politiques d'insertion par le logement et d'hébergement d'urgence ;
- les politiques spécifiques destinées aux personnes âgées et aux personnes en situation de handicap (en particulier : instruction et paiement de l'allocation de perte d'autonomie (APA) et de la prestation de compensation de handicap (PCH) ; développement et financement d'établissements spécialisés ;
- les politiques de santé sur le territoire de la Ville de Paris.

La DASES rassemble au total 4 140 agents (rapport d'activité de la Ville de Paris pour 2018).

Les agents chargés de la protection de l'enfant ne sont que pour partie rattachés à la DASES qui a recours à des prestataires extérieurs pour l'accueil familial ou l'accueil en établissement et, par ailleurs, délègue au CASVP une partie de ses attributions. Les agents chargés de l'ASE peuvent aussi relever d'autres directions. Ainsi, le service de la petite enfance a été détaché de la DASES en 2004 et intégré dans la direction de la famille et la petite enfance (DFPE). La Ville de Paris ne *« consolide »* pas les ETP affectés à la protection de l'enfant.

Cependant, selon la DREES, et en se limitant à l'ASE, la Ville se distingue par le nombre de ses agents et leur affectation, notamment au regard des départements franciliens sans justification apparente par la part des jeunes dans la population, comparable à celle des départements de première couronne. En particulier, l'ASE parisienne est la seule dont les *« personnels administratifs et techniques »* représentent plus de 50 % des ETP (tableau n° 3) alors que cette proportion est de 13 % en moyenne au niveau national selon l'enquête Aide sociale de la DREES 2016.

Tableau n° 3 : Répartition des ETP de l'ASE par catégorie de personnel au 31 décembre 2017

Département	Personnel médical	Psychologues	Personnel paramédical	Personnel social et éducatif	Personnel Médico-technique	Personnel administratif et technique	Total général	Estimation	Nombre d'assistants familiaux
Paris	3,0	27,2	3,0	253,6	0,0	292,3	579,1		765
Seine-et-Marne	0,0	12,5	0,0	112,6	0,0	0,0	125,1		632
Yvelines	0,0	1,8	0,0	156,0	0,0	0,0	157,8		198
Essonne	0,0	15,6	0,0	115,0	0,0	91,1	221,7	E	289
Hauts-de-Seine	1,0	29,1	0,0	175,4	0,0	168,7	374,2		428
Seine-Saint-Denis	1,7	50,1	3,8	182,8	0,0	168,0	406,4	E	567
Val-de-Marne	1,0	22,4	4,0	205,4	0,0	119,0	351,8		324
Val-d'Oise	0,0	11,2	0,0	80,7	0,0	36,4	128,3		282

Source : DREES, enquête Aide sociale

Notes : ND : non disponible. Les lignes marquées d'un ont été estimées.

Les données de la DREES sont fondées sur une enquête par questionnaire adressée aux établissements concernés (ou à la collectivité). La Ville de Paris a répondu à ce questionnaire depuis 2016. Les réponses fournies par elle en 2016 et 2018 sont cohérentes avec les données de 2017, utilisées dans le rapport.

Toutefois, selon la réponse de la Ville de Paris au rapport d'observations provisoires de la chambre, l'importance relative des effectifs de l'ASE serait due à la prise en compte des services d'accueil familial. *« Si l'on neutralise les effectifs des services d'accueil familial comme le sont les effectifs des autres lieux d'accueil (assistants familiaux, personnels des établissements), alors les moyens RH alloués par la collectivité parisienne aux secteurs gardiens se situent dans la moyenne des autres départements ». (…) « Au sein des services d'accueil familial parisiens, il convient de noter que le nombre important d'agents administratifs et techniques provient du fait que ces agents, chargés de la paie, de la régie, de la facturation, exercent des missions couvertes dans les autres départements par des services support rattachés aux DRH (donc non comptabilisés comme personnel de l'ASE) ; ils sont intégrés à Paris aux effectifs des SAF du fait de l'éclatement des sites géographiques, qui constitue une spécificité »*.

Or, la diversité d'implantation des sites n'est pas une spécificité parisienne. En revanche, la Ville pourrait conduire une étude relative regroupement des services supports concernés.

Les ETP relevant du *« personnel social et éducatif »* sont aussi très supérieurs à ceux des départements franciliens (de 55 % par rapport à la Seine-Saint-Denis dont le nombre de mineurs ou de mineurs en placement est supérieur, voir graphique n° 1 et n° 3) alors qu'en 2016, la Ville de Paris a transféré 500 agents relevant de l'ASE au CASVP dans le cadre de la réorganisation des services sociaux de proximité. On remarquera que les données de la DREES ne sont renseignées pour l'ASE de Paris qu'à partir du 31 décembre 2016.

Par ailleurs, la Ville emploie des assistants familiaux (765 en 2017 et 714 ETP en 2018) qui ont le statut de salarié mais peuvent avoir plusieurs employeurs publics ou privés. Ils sont rattachés à l'un de ses huit services d'assistants familiaux (SAF).

Enfin, la Ville gère en régie 13 établissements d'accueil, qui disposent de 1024 places. Le taux d'encadrement dans ces établissements (nombre d'ETP pour 100 places) était de 106 en 2018, très au-dessus de la moyenne nationale de 89 constatée par la DREES en 2012.

Le nombre de mineurs faisant l'objet d'un placement à Paris est stable (enquête Aide sociale de la DREES 2016).

2.2.2.1.2 La réorganisation de l'action sociale et des services de protection de l'enfance

La DASES est la principale direction responsable de l'aide sociale à l'enfance (ASE). Sa réorganisation depuis 2015 a donné lieu à la mise en œuvre d'une *« logique de guichet unique »,* la reterritorialisation des services et la délégation d'une partie de ses compétences au Centre d'action sociale de la Ville de Paris (CASVP). L'ensemble s'est notamment traduit en 2016 par :

- le rattachement des services sociaux départementaux polyvalents (SSDP) au CASVP et le transfert de 500 agents de la collectivité parisienne au CASVP, représentant la totalité des agents en relation avec les publics, qu'il s'agisse de l'accueil ou de l'accompagnement social, ainsi que les agents affectés au pilotage de ces services ;
- la création de quatre directions sociales de territoires (Nord, Est, Sud, Ouest). Présentée par la Ville comme *« l'aboutissement de la démarche de territorialisation de l'action sociale parisienne engagée par la collectivité depuis 2012 »*, ces quatre directions ont *« vocation à assurer le pilotage stratégique et transversal de l'action sociale et médico-sociale parisienne, y compris les services sociaux polyvalents, l'évaluation des dispositifs, projets ou structures locaux, la conduite de projets territoriaux transversaux et la coordination des interventions sociales en gestion de crise territorialisée ».*

Un audit conduit en 2018 par le groupe ENEIS, à l'initiative de la Ville de Paris, dans le secteur spécifique de la protection de l'enfance, a mis en évidence des insuffisances importantes dans l'organisation du *« bureau de l'aide sociale à l'enfance »* (BASE) de Paris, au sein de la DASES. Ce bureau assure la mise en œuvre des missions de l'aide sociale à l'enfance (ASE), définies par les articles L. 221-1 et suivants du CASF. Il est rattaché à la *« sous-direction des actions familiales et éducatives »* qui *« assure la mise en œuvre des missions de l'Aide sociale à l'enfance suivantes, définies par les articles L. 221-1 et suivants du code de l'action sociale et des familles »* (BM Ville de Paris, 6 avril 2018). L'audit a mis en évidence :

- *« la concentration du BASE surtout sur le placement et en particulier sur la recherche de places et l'urgence ;*
- *la prévention (dont la définition fait toujours l'objet de débats entre le droit commun, la PMI et l'ASE) confiée en priorité aux autres acteurs (PMI, CASVP, SDS, SDIS) n'est de fait pas un axe fort de développement de la feuille de route du BASE. ;*
- *le suivi des mesures restreint, au niveau des travailleurs sociaux, à l'échelle des enfants confiés. Le milieu ouvert, par exemple, n'est piloté que par les cadres ».*

D'une manière plus générale, l'audit souligne la dispersion de compétences sur la première évaluation des situations individuelles (informations préoccupantes), qui est déléguée aux services sociaux de proximité (CASVP), à la direction de la famille et de la petite enfance (PMI), aux services sociaux et de médecine scolaires (DASES - SDS), ainsi qu'au secteur associatif habilité pour les 4 000 mesures en milieu ouvert.

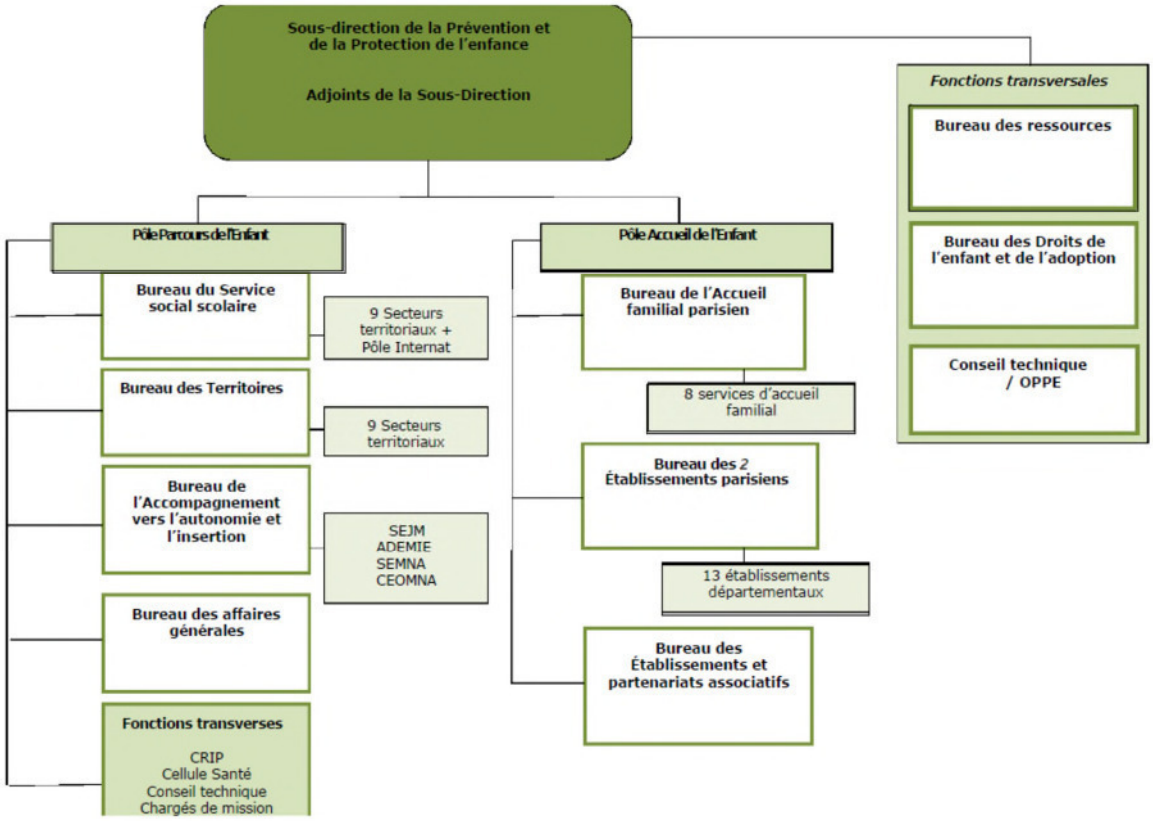
Dans les circonscriptions, l'audit souligne par ailleurs des taux de charge hétérogènes selon les secteurs ASE, sans corrélation avec les niveaux d'activité :

- *« un nombre réel de mesures par travailleur social (TS) en poste qui excède la norme départementale sur l'ensemble des secteurs : la comptabilisation à 0,5/1 voire 0,25/1 enfant sur certains secteurs (fratrie notamment) ; la montée en charge progressive des nouveaux professionnels qui implique un nombre de mesure plus conséquent pour les agents en poste »*,
- *« une situation dégradée par rapport à un niveau pertinent (1/25 pour es TS), qui implique : une délégation à 100% des AEMO (y compris la signature) »*,
- *« l'affectation de toutes les situations de placement sans référents et d'AED aux cadres, induisant une charge de travail intenable pour ces derniers ».*

Cet audit a contribué à inspirer, dans le cadre de la réforme du statut de Paris au 1er janvier 2019, une réorganisation des services de la protection de l'enfance au sein de la DASES et la suppression du BASE, remplacé dans ses fonctions par des *« Bureaux des Territoires et de l'Accompagnement vers l'autonomie et l'insertion »*, rattachés au pôle *« parcours de l'enfant »* au sein d'une nouvelle *« sous-direction de la prévention et de la protection de l'enfance (SPPE) »,* comportant un *« pôle parcours de l'enfant »* et un *« pôle accueil de l'enfant »* (voir ci-dessous).

Les actions de *« prévention spécialisée »* notamment en direction des jeunes de 12 à 25 ans ne sont pas rattachée à la SPPE au sein de la DASES mais à la sous-direction de l'insertion et de la solidarité (service de la prévention et de la lutte contre les exclusions, qui comporte lui-même un *« pôle jeunesse »*).

Schéma n° 2 : Organigramme de la SDPPE



Source : Ville de Paris

Les effets de la réorganisation en cours depuis le début de l'année 2019 seront à évaluer afin notamment de s'assurer que les dysfonctionnements constatés ont été corrigés.

2.2.2.1.3 Les services d'accueil familial et les « *établissements parisiens* » de la DASES

La Ville de PARIS gère directement 8 services d'accueil familial (SAF) et 13 établissements. Les SAF sont compétents pour le recrutement, la gestion, l'encadrement et l'animation du réseau des assistants familiaux, quatre en dehors de Paris et l'un intra-muros. Cinq sont localisés en Ile-de-France et trois en dehors (Sens, Auxerre, Le Mans). Outre leurs agents, ils emploient des assistants familiaux, au nombre de 765 en 2017, permettant l'accueil d'environ 1 200 enfants et jeunes. Au niveau des établissements en régie – déjà mentionnés – la Ville de Paris gère la maison d'accueil d'urgence et 12 autres établissements (pouponnières, foyers, centre parentaux et centres éducatifs et de formation professionnelle). »

2.2.2.2 D'autres directions concernées par la protection de l'enfance

Comme le remarquait déjà la chambre en 2008, la protection de l'enfance implique, au-delà la DASES, différentes directions parisiennes. Les services de la protection maternelle et infantile (PMI) ont été rattachés à la direction de la famille et de la petite enfance (DFPE), lors de la scission entre celle-ci et la DASES en 2004. Cette direction gère principalement les services d'accueil réservés à la petite enfance (PMI), notamment l'accueil en crèches municipales, ainsi que l'agrément des assistants familiaux résidant sur Paris, employés par la DASES.

Enfin, d'autres directions sont concernées par l'action sociale en faveur de l'enfance, notamment dans le domaine de la prévention spécialisée (art. L. 121- 2 CASF) :

- la direction des affaires scolaires (DASCO), qui couvre le champ du périscolaire, source potentielle de signalement des informations préoccupantes (IP);

- la direction de la jeunesse et des sports (DJS), qui met en place les programmes d'animation sportive destinée à tous les publics, notamment aux jeunes, et remplit, par ailleurs, un rôle d'information, de soutien et d'accompagnement de la jeunesse ; cette action se traduit par l'offre des loisirs proposée dans les centres d'animation, l'aide aux initiatives et aux projets, le soutien de la vie associative ;
- la direction de la prévention, de la sécurité et de la protection (DPSP), qui anime l'action municipale en matière de prévention et de médiation sociale et gère à ce titre la surveillance de la sortie des écoles, les opérations Ville Vie Vacances, le soutien aux associations œuvrant dans le domaine de la prévention de la délinquance ;
- la direction de la démocratie, des citoyens et des territoires (DDCT), chargée de la mise en œuvre de la politique de la ville dans les quartiers sensibles et d'y lutter contre les inégalités sociales et l'exclusion.

Comme le soulignait déjà le rapport de la chambre en 2008, la question se pose de la coordination de l'ensemble des services dans le cadre de la protection de l'enfant. Là encore, les effets sur ce point de la nouvelle organisation de la DASES, notamment de la territorialisation de ses services, restent à évaluer.

2.2.2.3 De nombreux services, instances et organismes territorialisés

➢ Les quatre directions sociales de territoires (Nord, Sud, Est, Ouest)

Elles sont chargées, à leur échelle géographique, de la déclinaison stratégique des politiques sociales et médico-sociales. Elles assurent le pilotage, l'animation et la coordination des services sociaux et médicosociaux intervenant sur le territoire, y compris les services sociaux polyvalents, ainsi que l'animation des relations avec les partenaires de la collectivité. Elles concourent à l'évaluation des besoins sociaux et de l'adéquation des moyens alloués au niveau du territoire. Elles organisent un dialogue permanent entre les enjeux du territoire et les politiques thématiques portées par les sous-directions sectorielles.

La CAF de Paris dispose aussi de quatre territoires d'intervention sociale : Territoire Finlay : 1 à 7, 14 et 15ème arr. ; Territoire La Chapelle : 8, 16, 17 et 18ème arr. ; Territoire Laumière : 9, 10 et 19ème arr. ; Territoire Nationale : 11, 12, 13 et 20ème arr. Ils lui permettent de réunir dans quatre *« Commissions de concertation territoriale »* l'ensemble des acteurs sociaux concernés, y compris ceux de la Ville de Paris, et de partager l'information disponible, dans les champs de compétences de la CAF, avec la direction des familles et de la petite enfance (DFPE) et la DASES. De fait, la CAF assure une fonction de coordination territoriale, dans son champ de compétence, sur le territoire de la Ville de Paris, à distinguer de celle pouvant être mise en œuvre au niveau des services sociaux de proximité de la Ville.

➢ Le service social de proximité, délégué au CASVP

En application des articles L. 121-6 et L. 123-5, al. 4 du CASF, la Ville de Paris a choisi de déléguer à son centre d'action sociale (CASVP) le service social de proximité. Le CASVP disposait, à titre obligatoire jusqu'à l'adoption du décret n° 2019-854 du 20 août 2019 portant diverses mesures de simplification dans les domaines de la santé et des affaires sociales, de sections dans chaque arrondissement chargées du service social de proximité. Le nouvel article R. 123-49 du CASF, laisse libre désormais le CASVP de son organisation territoriale. « Sur le territoire de la Ville de Paris, des services du centre d'action sociale assurent le fonctionnement de l'aide sociale municipale, sous l'autorité du conseil d'administration, et *participent au fonctionnement de l'aide sociale légale »*. Le CASVP est donc chargé du premier accueil et de tous les services de proximité relatifs à l'aide sociale à l'enfance.

La première convention de délégation du service social de proximité au CASVP (communiquée à la chambre sous la forme d'un exemplaire non signé et sans annexes), conclue en 2016, est arrivée à échéance en décembre 2018. La convention en vigueur a pris effet le 1er août 2019 pour trois ans. Elle stipule spécifiquement dans le domaine de la protection de l'enfance (art. 3.3) que le service social de proximité (SSP) :

- accompagne les familles confrontées à des difficultés sociales, dans le cadre d'entretiens individuels et d'actions collectives. Les professionnels sont notamment chargés de mettre en œuvre les procédures d'alerte sur les risques de danger concernant un enfant ;
- assure la délivrance et la gestion des aides financières à domicile, déléguées au service social de proximité, comme prévu par les articles L. 222-2 et L. 222-3 du CASF. Les aides sont attribuées sous la forme de secours exceptionnels ou d'allocations mensuelles ;
- participe à une large majorité des évaluations des informations préoccupantes et peut être chargé de leur pilotage ;
- organise et met en œuvre l'accompagnement des familles prises en charge à l'hôtel au titre de l'aide sociale à l'enfance.

Le service social prend en compte les signalements (protection de l'enfance, adultes vulnérables, affaires signalées logement, etc.), immédiatement, quelle que soit leur origine.

La convention précise que plusieurs objectifs peuvent être poursuivis pour améliorer l'articulation des missions avec le service spécialisé de l'ASE :

- la formalisation d'un protocole global d'articulation des interventions, prévu par le décret du 22 septembre 2016 relatif au protocole de mise en œuvre et de coordination des actions de prévention menées en direction de l'enfant et de sa famille.
- la coordination des interventions des professionnels de l'aide sociale à l'enfance dans ISIS (système d'information insertion et solidarité, mis en place depuis 2011, en tant qu'outil d'aide à l'organisation et à la gestion des dossiers pour les acteurs sociaux de la DASES, du CASVP ou leurs divers partenaires).
- l'organisation de rencontres régulières entre les services pour définir conjointement les modalités d'intervention auprès des familles. Ces réunions conduiraient notamment à aider les professionnels dans la mise en œuvre de leur mission évaluative ;
- la formalisation, en lien avec le service de l'ASE, des modalités de l'accompagnement des familles prises en charge à l'hôtel au titre de l'ASE, pour garantir un accompagnement basé sur la sécurisation des besoins de l'enfant ;
- la réflexion sur la participation des services de l'aide sociale à l'enfance à certaines évaluations menées par le service social de proximité.
- la réflexion sur la coordination des interventions pour la mise en œuvre de mesures éducatives à domicile.

En outre, la convention précise que le service social propose un accompagnement à toutes les familles installées dans un hôtel parisien dans le cadre d'un protocole de coopération avec le Samu Social. À ce propos, *« une réflexion sera menée entre la DASES et le CASVP, pour interroger la pertinence des dispositifs d'hébergement et d'accompagnement en direction des familles rencontrant des difficultés sociales, en prenant en compte la diversité des situations et leur évolution dans le temps »*.

Le service social de proximité est ainsi, selon la nouvelle convention, *« le service de droit commun »*. Il s'adresse à toutes les personnes présentes sur le territoire et exerce une mission essentielle de prévention. La convention ne comporte pas néanmoins de *« protocole financier »*. Les éléments d'évaluation évoqués par la convention sont eux aussi à préciser.

Recommandation n° 1 : Préciser par un avenant à la convention de délégation au CASVP la contribution financière de la Ville de Paris au fonctionnement du service social de proximité (SSP) ainsi que les modalités de participation de la DASES à son évaluation dans le domaine de la protection de l'enfant

- Les comités *« prévention, protection, enfance, famille »* (CPPEF) d'arrondissement

Issu de la loi du 5 mars 2007, réformant la protection de l'enfance, le Comité *« prévention, protection, enfance, famille »* (CPPEF) est l'instance qui, à Paris, dans chaque arrondissement, est chargée de la mise en œuvre des actions de prévention spécialisée (rattachée à la DASES à la sous-direction de l'insertion et de la solidarité) visant à prévenir la marginalisation et faciliter l'insertion sociale des jeunes et des familles dans les quartiers. Ces actions font partie des missions de l'aide sociale à l'enfance (art. L. 221-1 CASF) confiées au conseil départemental (art. L. 121-2) qui peut les déléguer à des organismes habilités.

Chaque comité est animé par le responsable du secteur de l'aide sociale à l'enfance ou son adjoint social. Il est composé du responsable du service social départemental polyvalent (SSDP), du médecin encadrant du service de protection maternelle et infantile (PMI), du responsable du service social scolaire, du médecin responsable d'arrondissement de santé scolaire, du responsable de bassin du service social en faveur des élèves de l'éducation nationale, d'un médecin de l'inter-secteur de psychiatrie infanto-juvénile, des chefs de service des aides éducatives à domicile de l'arrondissement (administratives ou judiciaires).

Un comité de pilotage des CPPEF, auquel participe les services judiciaires, les administrations hospitalières ainsi que les représentants d'association, est animé par les directeurs de la DASES et la DFPE. Il se réunit une fois par an et veille au bon fonctionnement de tous les CPPEF. Il dispose d'un site spécifique : https://www.cpsp-asso.com/

La prévention spécialisée a été évaluée en 2012 par l'Inspection générale de la Ville de Paris (IGVP), qui a émis un ensemble de recommandations visant notamment à mieux associer les maires d'arrondissement, mieux définir la commande de la collectivité et établir des indicateurs de suivi.

Sous l'effet de plusieurs fusions / absorption, le nombre des associations de prévention spécialisée est passé de 14 en 2015 à 11 en 2018. Elles ont été autorisées en 2008, par arrêté du maire, pour une durée de 15 ans. Leur activité est précisée dans la Charte départementale de la prévention spécialisée du 5 octobre 2005 et dans la convention qui lie chaque association avec le département de Paris. Ces conventions, renouvelées pour la période 2019/2022, prennent en compte les recommandations de l'IGVP. Elles précisent ainsi le cadre général d'intervention (fondements juridiques, objectifs, modalités d'action, mécanismes de financement) et les termes spécifiques de leur action (territoires d'intervention et effectifs salariés y afférents).

En 2018, le budget de l'ensemble de ces activités (prévention spécialisée, médiation jeunesse et insertion des jeunes suivis par les éducateurs) s'élevait à 18,48 M€, pour 269 ETP dont 241 professionnels éducatifs (chefs de service éducatifs et éducateurs de rue). Deux tiers de ces jeunes sont des garçons. La moyenne d'âge est de16 ans.

En 2010, l'IGVP a identifié 16 associations chargées de la prévention spécialisée, dotées de 262 ETP et d'une aide financière du département de Paris de 17,53 M€ pour le suivi de *« plus de 15 000 jeunes »*. En 2017, la prévention spécialisée parisienne a assuré le suivi éducatif d'environ 16 700 jeunes de 12 à 21 ans, soit une croissance de 10 % par rapport à 2012.

2.2.2.4 Des instances consultatives : le CASEC et les CASE locaux

Dans le cadre d'un dispositif mis en place en 2013, notamment pour faciliter la coopération avec le Samu social de Paris, un comité d'aide sociale à l'enfance central (CASEC) a été créé, associé à des CASE locaux. En effet, le pôle hébergement et réservation hôtelière du Samu social de Paris (gestionnaire du 115) héberge les ménages à l'hôtel à la demande des services intégrés de l'accueil et de l'orientation (SIAO) de Paris, de Seine-Saint-Denis et de Seine-et-Marne, de la coordination d'accueil des familles demandeuses d'asile (CAFDA)[4], de la Ville de Paris pour les ménages relevant de l'ASE, et de l'État et de la Ville de Paris pour toutes demandes prioritaires.

Le CASE central est chargé d'examiner toutes les premières demandes de prise en charge hôtelière. Il est compétent aussi pour les renouvellements de prise en charge au douzième mois, antérieurement assurés par des CASE locaux qui restent compétents jusqu'à ce terme.

Le CASEC rend un avis sur la base duquel le CASVP prend une décision. Il accorde une aide à la prise en charge des frais hôteliers et fixe la participation familiale à partir des éléments transmis par le service social local. L'interface transmet au service du Samu social de Paris les informations nécessaires à la recherche d'une chambre. Le CASEC peut refuser d'attribuer une aide à la prise en charge hôtelière.

Quelle qu'elle soit, la décision est notifiée à la famille par *« l'interface administrative »*, qui est une cellule administrative et sociale centrale développée par le CASVP et pilotée par le conseiller technique de sa sous-direction des interventions sociales (SDIS). Composée de quatre agents, elle centralise l'ensemble des informations relatives aux décisions de prise en charge hôtelière. Elle fait également le lien avec le Samu social.

Le CASEC est composé de membres permanents et de membres associés. Les premiers sont les inspecteurs techniques des services de la DASES (ou leurs représentants), les représentants de la sous-direction de la prévention et de la protection de l'enfance de la DASES, de la délégation de l'action sociale territoriale et de la sous-direction de la Santé, du service social scolaire, mais aussi des conseillers techniques du CASVP (ou leurs représentants), de la sous-direction des interventions sociales et de la sous-direction de la solidarité et de la lutte contre l'exclusion, des référents de l'interface CASVP et des représentants de la direction du logement et de l'habitat. Les membres invités sont les travailleurs sociaux concernés, les représentants du Samu social de Paris et en tant que de besoin, d'autres intervenants.

2.2.3 Une information défaillante qui ne permet pas le suivi et l'évaluation

Il existe un « Observatoire parisien de l'enfance en danger » depuis 1995. Le rapport de la chambre de 2008 précisait à son propos qu'il *« anticipe les dispositions de la loi du 5 mars 2007, mais [que] ses fonctions devraient être élargies et son fonctionnement adapté. En effet le futur observatoire pourrait, non seulement analyser l'activité de la cellule départementale, mais encore suivre la mise en œuvre du schéma départemental de protection de l'enfance ».*

[4] La Coordination de l'accueil des familles demandeuses d'asile (CAFDA) est une association créée à Paris en 2000 par le Centre d'action sociale protestant (CASP) à la demande de la DDASS de Paris et de la Direction de la population et des migrations (DPM). Sous mandat de l'administration française, la CAFDA accompagne les familles demandeuses d'asile de leur arrivée en France à la fin du traitement de leur demande de statut de réfugié auprès de l'OFPRA puis de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) le cas échéant. Elle prend normalement en charge leur logement, leurs repas et les soins médicaux dans le cas où leur demande d'asile est enregistrée selon la procédure normale - et non la procédure prioritaire comme pour les personnes de nationalité de la liste des *« pays d'origine sûrs ».*

C'est précisément ce qu'affirme l'axe 6 du Schéma départemental de prévention et de protection de l'enfance adopté en 2015, sous l'intitulé *« Créer les conditions de réussite du schéma départemental* ». Pour cela une *« fiche action n° 27 »* fixe pour objectif de *« Refonder l'Observatoire parisien de la protection de l'enfance »*. Il est pourtant présenté par la Ville de Paris comme *« officiellement créé en septembre 2018 »* (Présentation OPPE). Il est rattaché à la sous-direction des actions familiales et éducatives (DASES).

Cette *« refondation »* a notamment pour but permettre à l'Observatoire de mettre en œuvre les cinq missions définies à l'article L. 226-3-1 du CASF :

> 1) recueillir, examiner et analyser les données relatives à l'enfance en danger dans le département, au regard notamment des informations anonymes transmises dans les conditions prévues à l'article L. 226-3. Ces données sont ensuite adressées par chaque département à l'Observatoire national de la protection de l'enfance ;
>
> 2) être informé de toute évaluation des services et établissements intervenant dans le domaine de la protection de l'enfance et assurée en application de l'article L. 312-8 ;
>
> 3) suivre la mise en œuvre du schéma départemental prévu à l'article L. 312-5 en tant qu'il concerne les établissements et services mentionnés aux 1° et 4° du I de l'article L. 312-1, et de formuler des avis ;
>
> 4) formuler des propositions et avis sur la mise en œuvre de la politique de protection de l'enfance dans le département ;
>
> 5) réaliser un bilan annuel des formations continues délivrées dans le département en application de l'article L. 542-1 du code de l'éducation, qui est rendu public, et d'élaborer un programme pluriannuel des besoins en formation de tous les professionnels concourant dans le département à la protection de l'enfance.

L'Observatoire comprend un responsable, également conseiller technique à mi-temps, un chargé d'études à temps plein (création de poste) et deux doctorants en contrat CIFRE à mi-temps. Ces deux postes sont comptabilités dans les effectifs pour 1,5 ETP. Leur coût est partiellement couvert par une subvention annuelle versée par l'ANRT de 14 000 € pendant trois ans. Il est doté d'une charte de fonctionnement. Les services de la DASES disposent des travaux de l'observatoire social qui intervient en complément et en renfort de l'OPPE.

Le travail de l'OPPE est présenté en comité de pilotage composé de 40 partenaires, qui s'est réuni en 2018 et devait se réunir en 2019. Son rapport d'activité est réalisé en lien avec l'Observatoire national de la protection de l'enfant (ONPE). Le bilan du schéma départemental de prévention et de protection de l'enfance sera inscrit à l'ordre du jour au moment de sa finalisation qui doit intervenir avant mars 2020.

L'OPPE travaille à la fiabilisation des données du logiciel IODAS en lien avec le service informatique car le logiciel GFI ne permet pas une consolidation facile des données et n'offre pas une ergonomie de travail aux équipes de terrain chargées des dossiers des enfants. Les requêtes réalisées à partir de IODAS font remonter un taux d'erreur d'environ 30 %. La Ville espère une résolution du problème par l'éditeur du logiciel GFI à travers un travail en commun. Des pistes sont actuellement explorées dont la réalisation d'un audit de paramétrage. Une expérimentation a également été impulsée pour agréger et fiabiliser les tableaux de bords existants, avec la construction de dix indicateurs clés.

En attendant une amélioration du fonctionnement du logiciel, la Ville a développé des outils de formation pour les utilisateurs. Elle a aussi mis à l'étude la mise en place d'un nouvel outil qui devra permettre un travail transversal entre les équipes de la protection de l'enfance et les équipes du champ social, une gestion électronique intégrée des dossiers et de nouvelles fonctionnalités, dans le cadre du nouveau Plan de Transformation Numérique (2020-2024).

L'ASE ne dispose pas de données sur les profils des enfants accueillis en dehors des premières études très partielles de l'OPPE (ex : étude de 17 dossiers sur la prévention des ruptures), et souffre notamment de l'absence de données relatives à l'âge, les besoins médico-psychologiques, au niveau scolaire et à la nature des formations et diplômes préparés : ces données ne sont pas renseignées dans le SI. C'est une demande faite à GFI pour une évolution de IODAS sur ces aspects ressources humaines.

La chambre observe que la Ville de Paris œuvre encore à *« refonder »* l'Observatoire parisien de la protection de l'enfance alors que celui-ci existe depuis 1995 et que ses missions ont été définies par les lois du 5 mars 2007 et du 16 mars 2016. Il ne dispose toujours pas de tous les outils nécessaires à l'exercice de ses missions précisées à l'article L. 226-3-1 du CASF. La Ville, en réponse aux observations provisoires de la chambre fait valoir un ensemble d'actions entreprises pour la plupart depuis moins de deux ans, ou « des réflexions en cours », dont il conviendra de s'assurer qu'elles débouchent sur des réalisations.

Rappel au droit n° 1 : Achever la refondation engagée par la Ville de l'Observatoire parisien de la protection de l'enfance en vue de la mise en œuvre effective de l'ensemble des missions définies à l'article L. 226-3-1 du CASF.

2.3 Des partenariats nombreux avec les acteurs de la protection de l'enfant

2.3.1 Les liens avec l'autorité judiciaire

La protection de l'enfant est une compétence partagée entre le département, pour sa mise en œuvre administrative avec l'accord des parents, et l'autorité judiciaire quand cet accord n'est pas requis, notamment en matière de placement direct. Ce qui nécessite une coordination étroite entre l'autorité judiciaire et la Ville de Paris, ici grandement facilitée par le fait que la Ville exerce les compétences communales et départementales.

2.3.1.1 L'organisation du tribunal judiciaire de Paris pour les mineurs

Le tribunal judiciaire, ex-tribunal de grande instance (TGI), de Paris comporte un « parquet des mineurs » (section P4, ou section des mineurs) comprenant dix magistrats. Il connait de toutes les attributions civiles et pénales relevant de la protection de l'enfance en lien avec les juges des enfants (JDE) et les juges aux affaires familiales et des tutelles.

Le siège du tribunal judiciaire comporte au pénal une 15ème chambre correctionnelle chargée des *« mineurs victimes »*, une 26ème chambre, également correctionnelle, chargée du *« droit pénal famille ».* Il comprend aussi le tribunal pour enfants (25ème chambre), compétent au civil comme au pénal, qui comprend 15 juges des enfants (territorialisés sur des secteurs parisiens comprenant de 1 à 4 arrondissements parisiens).

Les magistrats de la section P4 participent aux réunions partenariales relevant de leurs arrondissements. Les instances de coordination, nombreuses à Paris, permettent de mener les politiques publiques en lien avec les partenaires de la protection de l'enfance : les CENOMED, les cellules de prévention de la récidive, les cellules de veille, la CPRAF (Cellule préfectorale de suivi pour la prévention de la radicalisation et l'accompagnement des familles).

Tableau n° 4 : Saisine du juge et du parquet et origine de la saisine en 2017

Départements	Part des mineurs dont le juge est saisi (en %)	Parmi les mineurs dont le juge est saisi, part des mineurs…				
		…signalés au Parquet par l'Aide Sociale à l'enfance (en %)	…signalés au Parquet par un autre canal (en %)	…signalés par la famille, le mineur, le gardien (en %)	…dont le juge est saisi d'office (en %)	…autres origines (en %)
Paris	9,9	51,5	10,9	27,8	2,7	7,1
Seine-et-Marne	8,6	60,1	13,5	6,3	3,0	17,2
Yvelines	4,9	43,1	28,4	7,9	2,9	17,7
Essonne	6,8	47,9	25,8	3,2	3,3	19,8
Hauts-de-Seine	5,5	30,2	44,4	10,2	2,2	12,9
Seine-Saint-Denis	9,0	30,5	38,0	11,5	5,0	14,9
Val-de-Marne	7,3	45,9	17,7	18,0	2,8	15,6
Val-d'Oise	7,0	66,5	12,3	4,7	2,2	14,4
France métropolitaine hors Île-de-France	**9,1**	**54,6**	**13,7**	**8,9**	**3,0**	**19,8**
France métropolitaine	**8,8**	**53,3**	**15,3**	**9,5**	**3,0**	**18,8**

Source : DREES, Enquête Aide sociale, 2017

En 2017, le parquet de Paris a reçu 3 217 signalements dont 1 500 pour des mineurs non-accompagnés (hausse de 143 % pour les MNA par rapport à 2018), qui ont donné lieu à 1 059 saisines du juge des enfants (en baisse de 11 %) et à 701 classements sans suite.

L'origine des saisines varie comme le montre le tableau n° 4 ci-dessus.

- Les liens entre le parquet et l'académie de Paris

Une convention du 30 janvier 2007 entre le parquet de Paris et l'académie de Paris prévoit la transmission au parquet des mineurs des infractions commises en milieu scolaire, via les missions prévention, et la communication des commissariats centraux d'arrondissements. Ces signalements visent des incidents commis au sein ou aux abords d'un établissement scolaire ne relevant pas d'une enquête pénale (en cas de plainte déposée ou d'infraction grave, les services d'enquête judiciaires doivent être saisis). La description de l'incident peut s'accompagner d'une synthèse du contexte familial du mis en cause mais également de la victime. À réception du signalement, le magistrat de permanence peut soit ordonner une mise en garde du mineur, qui sera réalisée en présence des représentants légaux et se traduira par un classement de la procédure, soit saisir les services sociaux aux fins d'évaluation au titre de la protection de l'enfance ou saisir un service d'enquête judiciaire.

Un comité de pilotage se tient une fois par an avec présentation du bilan et des perspectives en lien étroit avec le chargé de mission PJJ auprès du procureur de la République.

- L'activité du tribunal pour enfants

En 2017, 3 340 jeunes ont été déférés au pénal. Au civil, on comptait 2 658 saisines du juge des enfants dont 1 093 concernant des MNA (+ 46 % par rapport à 2016), avec une grande majorité de saisines directes qui sont souvent perçues comme un « recours » contre les décisions de non admission à l'aide sociale à l'enfance. L'ensemble de ces saisines concernait 3 611 mineurs.

Les saisines par le parquet baissent légèrement, celles par les parents et les services gardiens (136 saisines) restent stables, alors que les saisines par les mineurs eux-mêmes augmentent, par l'effet de la hausse du nombre de mineurs non-accompagnés. De ce fait, au sein de l'ensemble des saisines, le nombre de saisine du juge des enfants concernant les 0-14ans reste stable, alors que celui des plus de 15 ans s'accroît (+ 28 %).

De façon plus générale, une légère baisse du nombre de placements a été observée en 2016 et 2017 (3 507 en 2017 pour 3 673 en 2016) en même temps que la stabilité du nombre de mesures de milieu ouvert (3 004 en 2017 et 2 935 en 2015) et une baisse des MJIE (1 176 en 2016 et 898 en 2017). En revanche les expertises en tout genre augmentent.

Les différences sont par ailleurs importantes entre les départements d'Île-de-France, qui relèvent deux ressorts de cour d'appel distincts (Paris et Versailles).

La direction territoriale de la protection judiciaire de la jeunesse de Paris (DT PJJ 75) est par ailleurs engagée dans le développement de réponses éducatives afin de faciliter l'accès des jeunes accueillis aux dispositifs de droit commun : convention avec la mission locale de Paris, coopération avec le CIO spécialisé auprès du tribunal pour enfants, Action PASSERELLE mobilisant deux STEMO, Pacte Deuxième Chance, garantie jeunes.

En 2018, la DTPJJ 75 a organisé une journée de valorisation des partenariats entre les services de la PJJ, les associations et les diverses institutions concourant à la prise en charge des mineurs.

Tableau n° 5 : Mesures ASE en Ile-de-France au 31 décembre 2016

Département		Mesures d'ASE (mesure de placements et actions éducatives) en % des 0-20 ans		Part des mesures de placement (enfants confiés à l'ASE et placements directs) dans le total des mesures d'ASE		Part des actions éducatives à domicile dans l'ensemble des actions éducatives		Part des mesures administratives dans les mesures de placement (enfants confiés à l'ASE et placements directs)		Part des placements directs dans les mesures de placement	
		en %	Rang	en %	Rang	en %	Rang	en %	Rang	en %	Rang
75	Paris	1,9	43	54,7	76	41,4	76	34,3	100	4,3	6
77	Seine-et-Marne	1,4	10	54,6	74	41,5	77	20,6	59	8,6	53
78	Yvelines	1,0	2	53,4	64	26,0	31	23,6	75	8,9	57
91	Essonne	1,6	19	45,4	25	46,0	91	26,1	88	5,3	13
92	Hauts-de-Seine	1,4	9	44,3	18	47,1	93	27,8	92	6,8	32
93	Seine-Saint-Denis	1,7	31	57,5	86	13,2	7	25,8	86	9,2	59
94	Val-de-Marne	1,2	4	56,2	82	21,2	19	25,0	82	9,5	61
95	Val-d'Oise	1,1	3	56,1	81	19,1	13	22,7	73	7,1	36
	France métro hors IDF	2,1		50,4		31,0		19,2		9,3	
	France métropolitaine	1,9		50,8		31,4		20,3		9,0	

Sources : DREES, Enquête Aide sociale

2.3.1.2 L'articulation entre le parquet et la cellule de recueil des informations préoccupantes de Paris

Au-delà des relations étroites entre le chef de section et les responsables de la DASES, des contacts quotidiens ont lieu entre le parquet et la cellule de recueil des informations préoccupantes (CRIP) de Paris.

Les signalements urgents (demandes d'ordonnance de placement provisoire, signalements article 40 révélant l'existence d'une infraction pénale, réponses au soit-transmis qualifiés d'urgents par le parquet, demandes de saisine du juge des enfants en urgence) sont transmis uniquement par voie numérisée sur la boîte structurelle du greffe de la permanence de la section P4 du parquet, qui les enregistre et les transmet au magistrat de qualification. La décision du magistrat est transmise également par voie dématérialisée à la cellule de recueil des informations préoccupantes (CRIP) par le greffe sur la boîte mail dédié de la CRIP.

Les signalements non urgents, transmis par courrier par la CRIP au parquet des mineurs, sont traités sous l'angle de sectorisation (enregistrés par le BO du domicile du mineur et traités par courrier par le magistrat référent).

La section des mineurs travaille également en étroite collaboration avec les juges des enfants, la PJJ, l'éducation nationale, les hôpitaux pédiatriques parisiens (voir supra) ou encore dans le cadre d'instance locale de partenariat, avec la Ville de Paris ou les clubs de prévention dans le cadre de nombreuses politiques publiques (politique de la ville, politique de santé).

2.3.2 Les partenariats entre la Ville de Paris et les autres acteurs

Les nombreux partenariats entre la Ville de Paris et les autres acteurs de la protection de l'enfant sont formalisés le plus souvent par une convention ou un protocole :

- dans le domaine de la santé
    - convention cadre Ville de Paris / APHP (Assistance publique – Hôpitaux de Paris), du 16 mars 2015, notamment sur le « parcours naissance » et la collaboration avec la PMI ;
    - convention cadre Ville de Paris/CASVP/GHU Paris du 13 mars 2018. Elle renvoie à l'action 17 du SPPPE, « adapter l'offre d'accompagnement de l'ASE aux besoins spécifiques des jeunes en grand souffrance ou présentant des troubles du comportement ou de la conduite » ;
    - protocole de la Ville de Paris précisant les modalités de collaboration avec la MDPH (24 octobre 2017) ; la convention CPAM/Ville de Paris (7 avril 2017), destinée à faciliter l'instruction et le suivi des dossiers des jeunes relevant de l'ASE.
- en vue de l'aide aux jeunes majeurs : convention Mission locale (DIP 2017) pour les jeunes majeurs (18/25 ans) ;
- dans le domaine de l'éducation : protocole conclu en 2017 par l'académie de Paris et la DASES sur la transmission des informations au titre de la protection de l'enfance, via la CRIP, en application de la loi du 14 mars 2016. Les signalements émis par l'éducation nationale sont donc filtrés par la CRIP avant d'être transmis au parquet des mineurs ;
- dans le domaine de la prise en charge des MNA : protocole conclu en 2016 par la Ville de Paris avec la préfecture de police ;
- concernant les mineurs victimes de traite des êtres humains (TEH) à des fins d'exploitation sexuelle : une convention signée en juin 2016 par la Ville de Paris, la préfecture de police, le parquet de Paris, le président du tribunal judiciaire de Paris et la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ)[5] organise l'activation immédiate du cadre de la protection de l'enfance, indépendamment du démarrage d'une enquête auprès des services spécialisés et sans attendre le déroulement des procédures judiciaires, généralement longues. Elle prévoit un meilleur repérage des situations, un circuit de signalement dédié et une évaluation personnalisée, permettant l'accueil à l'ASE de ces mineurs, dans des conditions sécurisantes.

Quand ce dispositif concerne les MNA, le parquet saisi en vue d'une ordonnance de placement provisoire (OPP) informe la cellule de répartition nationale de la direction de protection judiciaire de la jeunesse. Cependant, la note Ville de Paris du 9 juillet 2016 précise que *« la pratique actuelle du parquet de Paris est de demander systématiquement la répartition de ces situations à l'ASE de Paris pour maintenir une cohérence de compétence territoriale entre la procédure pénale et celle en assistance éducative ». Néanmoins, « en cas d'accueil à Paris,*

[5] Ainsi que la mission interministérielle pour la protection des femmes contre les violences et la lutte contre la traite des êtres humains (MINPROF), le comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation (CIPDR), le barreau de Paris et l'association « Hors les murs ».

un référent éducatif ASE est désigné et le mineur est orienté vers un lieu d'accueil sécurisé et éloigné de la région parisienne ».

2.4 Une offre diversifiée mais des faiblesses d'évaluation des besoins et un coût de l'accueil à mieux maîtriser

La Ville de Paris met en œuvre des mesures de protection ou de placement en vertu des dispositions du code de l'action sociale et de la famille dont l'article L. 112-3, issu de l'article 1er de la loi n° 2007-293 du 5 mars 2007, dispose que « *la protection de l'enfance a pour but de prévenir les difficultés auxquelles les parents peuvent être confrontés dans l'exercice de leurs responsabilités éducatives, d'accompagner les familles et d'assurer, le cas échéant, selon des modalités adaptées à leurs besoins, une prise en charge partielle ou totale des mineurs. Elle comporte à cet effet un ensemble d'interventions en faveur de ceux-ci et de leurs parents. Ces interventions peuvent également être destinées à des majeurs de moins de vingt et un ans connaissant des difficultés susceptibles de compromettre gravement leur équilibre. La protection de l'enfance a également pour but de prévenir les difficultés que peuvent rencontrer les mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille et d'assurer leur prise en charge.* »

Les mesures relèvent de deux voies décisionnelles. Elles sont soit de nature administrative, décidées par le service de l'aide sociale à l'enfance de la Ville de Paris, soit de nature judiciaire, décidées par un juge des enfants ou plus exceptionnellement un procureur de la république.

Elles sont ensuite exécutées par les services de la Ville, des établissements médicaux-sociaux et des services sociaux de droit public ou privé ainsi que, dans une proportion importante, par des associations. Ces mesures sont soit des mesures de placement, soit des mesures d'action ou intervention éducative à domicile ou en milieu ouvert.

En 2018, 15 136 enfants parisiens ont fait l'objet de telles mesures tandis que près de 25 000 mesures étaient en vigueur (tableau n° 5). Si les mesures judiciaires sont majoritaires, le nombre d'enfants concernés par une mesure administrative a augmenté (+ 9 %) entre 2014 et 2018, pour se situer à un niveau proche de celui des enfants concernés par une mesure judiciaire. Le nombre des mesures a varié entre 2014 et 2018 en fonction de leur nature. Il a augmenté de 5 % sur la période.

Tableau n° 6 : Ensemble des mesures de protection de l'enfance et bénéficiaires

Mesures de protection de l'enfance et bénéficiaires	2014	2015	2016	2017	2018	Évolution 2014/2018
Nombre total de mesures en vigueur au cours de l'année issues d'une décision de justice	14 174	13 508	13 560	13 205	13 470	- 5 %
Nombre total de mesures en vigueur au cours de l'année issues d'une décision administratives	12 288	11 275	11 471	10 772	11 466	- 7 %
Total des mesures en vigueur au cours de l'année	26 462	24 783	25 031	23 977	24 936	- 6 %
Nombre total d'enfants concernés par une mesure issues d'une décision de justice	7 760	7 452	7 567	7 719	7 940	2 %
Nombre total d'enfants concernés par une mesure issue d'une décision administrative	6 621	5 902	5 672	6 333	7 196	9 %
Total des enfants concernés par les mesures en vigueur au cours de l'année	14 381	13 354	13 239	14 052	15 136	5

Source : Ville de Paris

2.4.1 La difficile adéquation de l'offre d'accueil aux besoins

L'article L. 313-4 du CASF prévoit qu'un établissement ou service social ou médico-social (ESSMS) ne peut être autorisé à exercer ses fonctions que s'il est *« compatible avec les objectifs et répond aux besoins sociaux et médico-sociaux fixés par le schéma régional de santé ou par le schéma d'organisation sociale et médico-sociale dont il relève ».*

Dans son rapport de 2009 sur la protection de l'enfance, la Cour des comptes a relevé que les départements ne mobilisaient pas suffisamment leurs schémas de l'enfance pour programmer les évolutions de leur prise en charge. Ils utilisaient peu *« d'outils pour orienter les projets d'établissement dans un sens conforme à cette programmation »* et *« l'offre de prise en charge évoluait peu et apparaissait marquée par sa rigidité ».* La Ville de Paris s'inscrit toujours dans un tel constat, comme elle l'a admis elle-même lors de l'audit pratiqué en 2018.

2.4.1.1 Une évaluation des besoins qui souffre d'une information défaillante

L'offre d'accueil est organisée par la Ville de Paris. L'évaluation des besoins de prise en charge est assurée à l'occasion de travaux de l'Observatoire parisien de la protection de l'enfance (OPPE). Les travaux de l'inspection générale de la Ville de Paris relatifs aux jeunes majeurs ont conduit à la création du secteur éducatif auprès des jeunes majeurs (SEJM). C'est donc au gré d'études ponctuelles et par une démarche d'évaluation globale et continue que l'offre d'accueil est régulée au sein de l'ASE parisienne.

La Ville de Paris n'a pas été en mesure, en réponse au premier questionnaire de la chambre, de fournir une évolution du nombre de mesures d'accueil cohérente selon les sources et selon le type d'accueil, familial et en établissement.

Pour partie au moins, la raison est à chercher du côté des sources de données : l'ASE souffre d'une difficulté de collecte et de recensement des informations. Comme l'indique l'Observatoire national de la protection de l'enfance (ONPE), en avertissement méthodologique lorsqu'il présente ses propres chiffres : *« À l'heure actuelle, les sources de données existantes traitant de l'enfance en danger sont avant tout issues de dispositifs à finalités gestionnaires et ne visent pas la connaissance d'une population précise. Elles se rapportent davantage à des évènements qu'à des enfants. Les remontées sont généralement annuelles et agrégées ».*

Ce constat s'applique à la Ville de Paris qui n'est pas en mesure d'anticiper l'évolution de ses besoins en mesures d'accueil alors qu'une remontée des profils des enfants, en temps réel, par les systèmes d'information permettrait de faire évoluer l'organisation au sein des établissements d'accueil ou d'anticiper le profil des assistants familiaux à mobiliser.

L'absence de données sur les profils des enfants accueillis, notamment de données relatives au niveau scolaire, aux formations et diplômes préparés, ne permet pas non plus d'anticiper les ressources à mettre en œuvre pour organiser la continuité scolaire.

L'Observatoire a néanmoins confirmé à la chambre[6] que la fiabilisation des données est un enjeu identifié par la DASES. Il s'agit d'une priorité assignée à l'OPPE *« refondé »* pour son rôle d'aide au pilotage et de suivi de la mise en œuvre du schéma de protection de l'enfance.

L'OPPE affiche dans ce sens des intentions que la Ville de Paris n'a pas mise en œuvre. Ainsi, elle ne suit pas à échéance régulière la domiciliation des familles d'enfants confiés ni les implantations des structures d'accueil à l'échelle de Paris intra-muros, de la métropole du Grand Paris et de la province. Elle ne croise pas non plus cette cartographie avec les temps de déplacement en transport en commun.

[6] Entretien avec les membres de l'Observatoire le 29 août 2019.

Le manque de données sur la situation des enfants et le défaut de fiabilité des données disponibles rend caduque cette ambition. Consciente de cette situation, la Ville de Paris a précisé, dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, qu'elle engageait plusieurs chantiers en ce sens : une amélioration du principal système d'information (IODAS) en lien avec son éditeur ; des démarches de formation et d'appropriation des outils numériques par les utilisateurs au sein de la DASES. Enfin, dans le cadre de l'élaboration du nouveau Plan de Transformation du Numérique (PTN) de la Ville de Paris, la DASES a lancé l'étude d'un projet de nouveau SI. La chambre estime que ces chantiers doivent être encouragés et concrétisés.

Recommandation n° 2 : Fiabiliser les systèmes d'information et compléter la collecte de données nécessaires à la mise en œuvre du schéma de prévention et de protection de l'enfant et à son évaluation.

2.4.1.2 Individualisation de la prise en charge et rapprochement des centres d'accueil

La politique de prise en charge a évolué significativement entre 2014 et 2018. La Ville de Paris a indiqué agir dans deux directions :

- L'individualisation de la prise en charge

L'offre a été adaptée pour certains publics spécifiques, les MNA, les jeunes majeurs et les jeunes les plus fragiles, aux troubles multiples. La Ville a indiqué s'être engagée dès 2014 dans la consolidation de la politique d'accueil des MNA, avec l'élaboration du Plan d'action MNA : l'adaptation du dispositif d'accueil et d'évaluation dans un contexte de quintuplement des flux en une année, la formalisation d'une trame d'évaluation, la notification de toutes les décisions. C'est aussi l'ensemble du dispositif de prise en charge des MNA confiés qui a été revu avec le renforcement des places d'accueil temporaire et d'accueil pérenne, notamment un appel à projets de 600 places attribuées début 2019.

La Ville de Paris a mis en place un secteur éducatif dédié à l'accompagnement des jeunes majeurs et la recherche de solutions pour l'autonomisation et l'insertion de ces derniers (développement de partenariats forts avec la mission locale de Paris, les associations de foyers jeunes travailleurs, la constitution d'un groupe de jeunes).

Enfin, pour les jeunes les plus fragiles, au-delà de la création de places en microstructures ouvertes en 2013[7], la Ville de Paris a travaillé avec les acteurs de la santé à l'ouverture de structures et l'élaboration de partenariats.

- La restructuration de l'offre pour rapprocher les centres d'accueil

La Ville s'est attachée avant tout à rapprocher les lieux d'accueil de Paris par trois projets principalement :

- la fermeture d'un internat scolaire associatif à Pontourny (Indre et Loire),
- la restructuration des services d'accueil familial de l'Ouest (regroupement de trois services d'accueil familial situés à Ecommoy, Bellême et Alençon en un seul service plus accessible, proche de la gare du Mans),
- la création d'un nouveau service d'accueil familial dans l'Est parisien pour étendre le bassin de recrutement des assistants familiaux travaillant pour Paris sur les départements de l'est de l'Ile-de-France.

[7] En tout état de cause, en dehors de la période concernée par le présent rapport.

2.4.1.3 L'organisation d'appels à projets pour adapter l'offre d'accueil[8]

2.4.1.3.1 Des appels à projets principalement pour l'accueil des MNA

Les neuf appels à projets attribués depuis 2014 ont eu les finalités suivantes : l'ouverture de places MNA ; le déploiement des services d'accueil de jour éducatif (SAJE) ; l'ouverture d'une structure expérimentale de 20 places ; l'hébergement et la prise en charge des MNA ; la mise en place d'une plateforme de soutien juridique dans l'accompagnement des MNA.

La Ville a lancé des appels à projets principalement pour adapter le nombre de places aux besoins d'accueil : à l'exception de la création des SAJE et de l'appel à projets commun avec l'ARS, destiné à créer une structure expérimentale pour enfants et adolescents en situation de handicap confié à l'ASE, ces procédures ont eu pour objet de gérer le flux de MNA, de créer des dispositifs d'orientation et davantage de places d'accueil pour ce seul public.

Tableau n° 7 : Appels à projets de la Ville de Paris, services d'accueil (2014/21017)

	Nom AAP	Année
1	AAP SAJE. Création de nouveaux services d'accueil de jour éducatif pour mineurs bénéficiant d'une mesure individualisée au titre de l'ASE de PARIS	2014
2	AAP MNA. Création d'une structure dédiée au primo accueil, à l'évaluation et à l'orientation ET d'un dispositif d'hébergement d'urgence pour les MIE (2 lots)	2015
3	AAP MNA. Création d'environ 170 places d'accueil de jour temporaire avec hébergement diffus et d'environ 25 places d'accueil collectif temporaire pour les MIE	2015
4	AAP MNA. Création d'une plateforme d'accompagnement de jeunes en voie d'autonomisation avec hébergement diffus	2015
5	AAP MNA. Création d'environ 100 places d'accueil de jour temporaire avec hébergement diffus pour les MIE	2016
6	AAP SAJE. Création de nouveaux services d'accueil de jour éducatif pour des mineurs et leurs familles au titre de l'ASE de PARIS	2017
7	AAP Département 75 et ARS. Création d'une structure expérimentale pour enfants et adolescents en situation de handicap confié à l'ASE	2017
8	AAP MNA. Création d'environ 600 places d'accueil pérenne pour des MNA	2018
9	AAP MNA. Création d'une plateforme d'expertise sur la régularisation administrative des MNA	2018

Source : Ville de Paris

2.4.1.3.2 Des procès-verbaux de la commission d'information parfois incomplets

L'analyse de ces appels à projets montre que les obligations générales du CASF sont respectées. La commission d'information et de sélection comprend bien les membres visés à l'article R. 313-1 dans ses rédactions successives. Toutefois, si elle établit systématiquement des procès-verbaux de ses réunions, ceux transmis à la chambre par la Ville de Paris ne comportent pas toujours l'ensemble des informations obligatoires en vertu de l'article R. 313-2-2 du CASF. Ainsi, lorsque les projets ne sont pas organisés dans un cadre partenarial[9], l'origine des financements n'est pas précisée. Il en était ainsi lors de la réunion du 5 mars 2014 portant sur l'appel à projets relatif à la création des services d'accueil de jour éducatif (SAJE), la réunion du 20 mai 2015 pour l'appel à projets relatif à la création d'une plateforme d'accompagnement de jeunes en voie d'autonomisation mais également lors de la réunion du 16 avril 2015, la réunion du 4 février 2016 pour des appels à projets relatifs à la création de places d'accueil pour des mineurs isolés étrangers.

De plus, le procès-verbal de la commission de sélection des 7 et 9 février 2017 concernant la création de nouveaux services d'accueil de jour éducatif pour des mineurs et leurs familles s'est contenté d'établir le classement des projets. L'avis de la commission fourni à la chambre – non daté et non signé – ne mentionne pas les autres informations obligatoires (membres de la commission, montant et origine des financements, motifs du classement). Il en est de même

[8] Prévus par les article L. 313-1-1 et R. 313-1 et suivants du CASF.
[9] Auquel cas l'origine des financements est bien précisée dans le PV de la commission, comme l'illustre l'appel à projet commun avec l'ARS attribué le 15 février 2018.

pour la réunion des 18 et 31 janvier 2019 portant sur l'attribution d'environ 600 places d'accueil pour des mineurs non accompagnés et la réunion du même jour portant sur la création d'une plateforme d'expertise sur la régularisation administrative. L'absence des mentions visées par l'article R. 313-2-2 et le non-respect de cette formalité substantielle font peser un risque sur la validité de la décision de la commission dans l'hypothèse où un candidat évincé viendrait contester l'avis de cette dernière.

Les cahiers des charges établis selon les dispositions de l'article R. 313-3-1 identifient les besoins sociaux et médico-sociaux à satisfaire, les capacités attendues, les fourchettes de coût et de financement attendus, mais ils n'autorisent pas les variantes pouvant être intégrées au projet comme le prévoit pourtant ce même article du code.

Les autres formalités paraissent respectées : les auditions des porteurs de projet prévues article R. 313-2-4 sont bien organisées, une déclaration d'absence de conflit d'intérêts (article R. 313-2-5) est signée[10], les décisions sont selon obligations de l'article R. 313-2-3.

2.4.1.3.3 Des financements peu incitatifs à l'innovation sociale ou à la réponse aux nouveaux besoins

Dans ses appels à projets la Ville de Paris demande généralement que la tarification soit établie au prix de journée (coût global d'accompagnement d'un enfant pour une journée). Seulement deux appels à projet prévoient une prise en charge du fonctionnement des structures par une dotation globale et non un prix de journée : l'appel à projets organisé avec l'ARS, pour la création d'une structure expérimentale pour enfants et adolescents en situation de handicap confié à l'ASE, et celui relatif à la création d'une plateforme d'expertise sur la régularisation administrative des MNA.

L'article R. 314-8 du CASF précise que la tarification des établissements et services sociaux et médico-sociaux prend la forme de l'un ou de plusieurs des tarifs suivants : dotation globale de financement ; prix de journée, le cas échéant globalisé ; forfait journalier ; forfait global annuel ; tarif forfaitaire par mesure ordonnée par l'autorité judiciaire ; tarif horaire. La Ville privilégie l'établissement des factures sur la base d'un prix de journée et une transition est en cours à travers la mise en place de paiements en douzièmes sur les dispositifs MNA ou dans les services de milieu ouvert.

Le choix de la Ville de privilégier la facturation au prix de journée peut présenter certaines limites. La première réside dans son caractère peu incitatif à l'innovation sociale ou la prise en charge de nouveaux besoins. En effet, si le prix initial est trop bas et la durée de l'appel à projets trop courte, le faible retour sur investissement limite la volonté des organismes concernés et des nouveaux entrants de s'engager dans une innovation plus soutenue. Le prix de journée étant un élément de choix des opérateurs dans le cadre des appels à projets, ceux-ci peuvent être incités à donner la priorité au prix de leur offre au détriment de l'accompagnement social.

L'intérêt de dépasser le prix de journée est illustré par l'appel à projets organisé en partenariat avec l'ARS pour la prise en charge de d'enfants, d'adolescents et de jeunes adultes confiés à l'ASE, qui présentent des troubles du comportement rendant inadaptés les dispositifs d'accompagnement traditionnels, en structure collective comme en famille d'accueil. Il n'existait pas à Paris d'établissement médico-social pour enfants et adolescents proposant un hébergement sur 365 jours. Pourtant, la Maison départementale des personnes handicapées (MDPH) de Paris a recensé un nombre important de jeunes confiés à l'ASE avec des troubles du spectre autistique ou des troubles du comportement, vivant à l'hôtel en l'absence de structure adéquate d'hébergement. Partant de ce constat, la Ville de Paris et l'ARS ont créé une structure partenariale expérimentale de 20 places. Le projet est destiné aux enfants, adolescents et jeunes adultes des deux sexes âgés de neuf à 20 ans, voire à partir de sept

[10] Cette déclaration est signée à chaque réunion de la commission et non à la seule constitution de celle-ci comme l'oblige le code de l'action sociale.

ans sur dérogation, bénéficiaires d'une décision d'orientation de la CDAPH. Des locaux appartenant à la Ville de Paris pouvaient être utilisés du fait de l'urgence du besoin à satisfaire. Pour ce projet, il était défini un coût annuel à la place. Une telle modalité de financement permet de lisser le coût de l'accompagnement sur une durée plus longue.

Pour la mise en œuvre de telles expérimentations, l'appel à projets apparait comme un cadre intéressant : il permet de décrire précisément les besoins à satisfaire et d'identifier des partenaires susceptibles d'y répondre.

2.4.1.4 Une augmentation nécessaire mais néanmoins limitée des places à Paris

La Ville rencontre des difficultés à rapprocher davantage les lieux d'accueil en raison principalement des coûts du foncier à Paris, qui rendent difficile la multiplication des structures d'accueil intra-muros et surtout, la très grande difficulté à y augmenter les capacités d'accueil familial existantes. Les procès-verbaux des appels à projets illustrent cette difficulté : les cahiers des charges de Ville de Paris demandent le détail des superficies, la justification de la maîtrise des locaux ou l'état de leurs recherches[11] mais les candidats ne disposent pas toujours des capacités d'accueil demandées.

Il semble à ce propos que l'appel à projets ne soit pas le cadre pleinement adapté à cette situation : s'il permet à la Ville de Paris de lancer une procédure souple, il reporte sur l'opérateur le risque économique de la réponse car il doit porter le coût de l'immobilier nécessaire à la mission et justifier de sa maitrise lorsqu'il présente son offre. Une telle exigence est susceptible d'avoir un effet de concentration des opérateurs : seuls ceux déjà implantés sur le territoire francilien et disposant de locaux sont à même de mobiliser ou développer de nouvelles superficies. Elle peut freiner l'arrivée de nouveaux entrants.

Par ailleurs, le cahier des charges est lacunaire sur la conformité de ces locaux aux obligations du code de la construction et de l'habitation (CCH). Il n'est pas demandé la production des avis de la commission de sécurité par exemple.

Enfin, les obligations règlementaires relatives aux établissement recevant du public posent des difficultés particulières dans le cas de l'ASE : les exigences en matière de sécurité et d'hygiène sont renforcées (nombre d'issues de secours, présence de moyens de lutte contre l'incendie, accessibilité aux personnes à mobilité réduite, accès limité aux cuisines). Cela complique à la fois la recherche de locaux et les règles de vie en leur sein car ils sont autant des lieux de vie pour les enfants que des équipements publics. Il est par conséquent difficile pour des éducateurs de « normaliser » le parcours des enfants lorsque ceux-ci doivent respecter des règles exorbitantes du droit commun dans leurs lieux de vie (comme l'accès aux cuisines ou l'absence d'encombrement des pièces et des espaces de circulation).

Ces deux particularités, effet de concentration des opérateurs et nécessaire respect des règles relatives aux établissements recevant du public, limitent le développement de petites structures. Elles compliquent également l'innovation sociale.

La Ville de Paris prend soin de retenir plusieurs opérateurs dans le cadre de ses appels à projets pour limiter cet inconvénient et éviter la création de structures trop importantes : les appels à projets sont multi-attributaires.

2.4.1.5 Des difficultés de prise en charge qui subsistent

Interrogée sur les difficultés ou les insuffisances concernant le volume, la répartition territoriale ou le type de prise en charge, la Ville de Paris a indiqué que les principales difficultés sont d'abord relatives aux jeunes les plus fragiles qui présentent des besoins multiples. Au-delà de l'équipe mobile de pédopsychiatrie mise en place, l'insuffisance de places en pédopsychiatrie

[11] La Ville demande que le prix présenté par les candidats intègre les coûts des locaux même quand ils ne les maîtrisent pas.

à Paris et l'absence d'une unité plus *« contraignante »* d'hospitalisation rendent certaines prises en charge particulièrement complexes pour l'ASE (cas des jeunes avec des addictions très fortes ou des jeunes relevant de la psychiatrie, que l'ASE ne peut prendre en charge seule). Pour leur prise en charge, la Ville de Paris estime que la coopération doit s'intensifier avec les établissements de santé et la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ).

Elle mentionne aussi des situations dans lesquelles les établissements de santé ou la PJJ renvoient vers l'ASE des difficultés de prise en charge de certains jeunes. Une relation partenariale plus forte entre les trois partenaires reste à construire pour assurer ces prises en charge. Aussi, la Ville a indiqué souhaiter la création d'une structure cofinancée de coordination des trois acteurs impliqués dans ces prises en charge particulièrement délicates.

2.4.2 Un accueil diversifié majoritairement dans des établissements gérés par la Ville

2.4.2.1 La diversification des mesures d'accueil : une priorité du schéma parisien de protection de l'enfance

Le schéma de protection de l'enfance fait de la diversification des mesures d'accueil une de ses priorités. L'axe n°2 vise à individualiser la prise en charge et diversifier l'offre d'accueil. Tant les différentes évolutions législatives que les mesures mises en place par la Ville de Paris (référentiel partagé d'évaluation des situations familiales et projet pour l'enfant) ont eu pour ambition de développer l'individualisation des mesures proposées par le référent désigné pour chaque situation d'enfant.

L'individualisation impose, selon le schéma parisien de protection de l'enfance, le développement d'interventions plus intensives en milieu ouvert et la création, pour certaines situations, de modalités d'accueil plus souples et plus ouvertes (accueils de jour / accueils séquentiels / équipes mobiles). C'est ainsi que le schéma appelle de ses vœux, en préambule de l'axe n° 2, que le référent puisse travailler de façon personnalisée le projet de vie de chaque enfant, dans tous ses aspects (y compris santé et scolarité), en y associant autant que possible les parents et l'enfant lui-même.

Le schéma expose trois objectifs principaux en matière d'accueil :

- améliorer la qualité du suivi de chaque enfant/jeune et l'accompagnement de sa famille ;
- proposer la meilleure orientation possible pour les enfants en prenant en compte les fratries et les différentes tranches d'âges (0/3 ans, 4/11 ans, 12/15 ans, 16/18 ans) ;
- adapter l'offre d'accueil aux besoins spécifiques de certains publics : des familles à la rue, des mineurs isolés étrangers, des jeunes victimes de la traite des êtres humains, des jeunes en difficulté ou en souffrance psychique.

Le schéma 2010-2014 avait programmé une augmentation des places d'accueil, en particulier pour les adolescents, dont des mineurs isolés étrangers, et pour l'accueil d'urgence : ouverture de la Maison d'accueil de l'enfance Eleanor Roosevelt ; création de l'unité Adolescents de douze places au foyer Mélingue ; création de 347 places d'accueil dont 293 places pour les 11-18 ans et 54 places pour des enfants en grande souffrance psychique (9-18 ans). Des réhabilitations lourdes ont été opérées dans trois maisons d'enfants à caractère social (MECS) dans le 13ème (Abri Temporaire d'Enfants) et dans le 19ème (Moissons nouvelles et Maison maternelle Manin).

Le schéma actuel fait le constat de la vétusté de certaines structures d'accueil et une fiche action prévoit de rapprocher les lieux de placement de Paris :

- établir une carte des lieux d'accueil, actualisée régulièrement afin de suivre la domiciliation des familles d'enfants confiés et des implantations des structures d'accueil, à l'échelle de Paris intra-muros, de la métropole du Grand Paris et de la province, et les temps de déplacement en transport en commun ;
- donner la priorité à l'accueil des enfants parisiens dans les structures de l'ASE implantées à Paris afin de favoriser le maintien des liens avec la famille : systématiser l'utilisation du logiciel UGO pour la recherche et la réservation de places d'accueil ; utiliser les structures hors du dispositif parisien pour des situations spécifiques (lieux de vie en particulier) ;
- créer de nouvelles places et diversifier les capacités d'accueil dans les structures départementales à proximité de Paris : créer un service d'accueil familial dans l'Est de la région parisienne à Lagny (Seine-et-Marne) et développer l'accueil familial en Île-de-France ; regrouper le service d'accueil familial départemental de Paris avec le Centre Michelet ; restructurer le site d'Alembert (Seine-et-Marne) avec des accueils à la journée ; étendre le Centre éducatif et de formation professionnelle (CEFP) de Villepreux.

Ces actions, en cours d'exécution, seront à évaluer à échéance du schéma en 2020.

2.4.2.2 Un accueil en famille de plus en plus minoritaire par rapport à l'accueil en établissement

Le placement des enfants est décidé le plus souvent en établissement. Ce type d'accueil représentait 84 % des mesures de placement en 2018. Ainsi, l'accueil en famille a décru de 13 % entre 2014 et 2018 alors que le schéma parisien de l'enfance insiste sur l'adéquation de l'offre d'accueil aux besoins de l'enfant et sur la création de places d'accueil familial.

Tableau n° 8 : Répartition des mesures en vigueur au cours de l'année (2014/2018)

Répartition des mesures en vigueur au cours de l'année	2014	2015	2016	2017	2018	*Évolution 2014/2018*
Actions éducatives en milieu ouvert (a)	3874	3607	3755	3837	3734	- 4 %
Actions Éducatives à domicile (b)	2851	2824	3205	2857	2893	1 %
I - Total mesures éducatives (=a+b)	6725	6431	6960	6694	6627	- 1 %
Placement en accueil familial (c)	1618	1625	1580	1473	1410	- 13 %
Placement en établissement (d)	7228	6857	6896	7008	7412	3 %
Dont Centre départemental de l'enfance et de la famille (CDEF)						
Dont Maisons d'enfants à caractère social (MECS) et autres établissements	1781	1657	1602	1526	1505	- 15 %
Dont lieux de vie	239	169	140	153	147	- 38 %
Dont accueil d'urgence	1096	1280	915	993	1299	19 %
Dont accueil mère enfant	1014	1051	1089	1101	1147	13 %
Dont hôtels	*1166*	*920*	*743*	*784*	*871*	- 25 %
Dont FJT	*303*	*292*	*251*	*251*	*260*	- 14 %
Dont autres formes de placements (à préciser)						
II - Total des mesures de placement (= c+d)	8846	8482	8476	8481	8822	0 %
Total des mesures (= I + II)	15571	14913	15436	15175	15449	- 1 %

Source : Ville de Paris

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la Ville a transmis de nouveaux chiffres pour les mesures de placement en accueil familial, qui ont été pris en compte, même si ces modifications de données n'ont pas été expliqués**.** Ainsi la Ville dispose, parmi ses établissements, de places dédiées à l'accueil d'urgence, d'accueil dans des centres mères-enfant. Elle n'a pu établir la distinction. De son côté, la chambre n'a pu rétablir l'exhaustivité des données sans créer de double compte.

Trois motifs principaux incitent les services de l'ASE à favoriser un accueil en famille plutôt qu'un accueil en établissement. Plus l'enfant est jeune, plus le choix de la famille d'accueil est préférable. De plus, sauf mesure de protection spécifique, la règle est de ne jamais séparer des fratries. Enfin, la complexité du cas et la demande individuelle de soin peuvent rendre indispensable la prise en charge en famille d'accueil.

Néanmoins, selon les services de la Ville, la mise en œuvre de ces principes se heurte à plusieurs obstacles, notamment la difficulté de recrutement des assistants familiaux. De fait, la prédominance de l'accueil en établissement s'explique par trois facteurs : la surreprésentation de la tranche d'âge des adolescents dans les enfants suivis par l'ASE (ces derniers étant majoritairement placés en établissement), l'impact de l'accueil de MNA en grand nombre et la difficulté d'offrir des places d'accueil familial.

Le guide de la référence éducative propose un cadre à la phase d'admission de l'enfant à l'ASE en indiquant que la référence socio-éducative est exercée par le bureau des territoires de l'actuel Pôle parcours de l'enfant. Au cours de la phase d'admission, le référent désigné a pour mission de recueillir des informations (recueil du signalement, informations préoccupantes, motifs de l'accueil, prise de contact avec les partenaires de terrain - coordination des services sociaux, polyvalence, service de santé, école), d'évaluer la situation et d'élaborer un projet d'orientation. Il rencontre l'enfant et ses parents mais également la famille élargie. Il rédige ensuite un écrit présentant le projet envisagé pour l'enfant (type de structure d'accueil), visé par le conseiller socio-éducatif et validé par le responsable du secteur, après en avoir informé la famille et recueilli son avis.

La dynamique particulière de travail d'urgence, lié à un placement en urgence ou à une réorientation dans le cadre d'une rupture de placement, nécessite en priorité de rechercher des places disponibles permettant de prendre en charge rapidement l'enfant. Cette nécessité de trouver une place immédiatement ne permet pas toujours une évaluation des besoins de l'enfant et la construction d'une orientation élaborée en fonction de cette évaluation.

En effet, pour les enfants concernés par un placement en urgence, le secteur a seulement quelques heures pour trouver une solution d'accueil car la priorité est leur protection immédiate. Dans le cas où il n'y a pas de mesures de milieu ouvert, les professionnels des secteurs de l'ASE disposent en amont de peu d'éléments sur les besoins de l'enfant lors de sa première admission, ce qui complique le travail d'orientation. Pour pallier ce manque, ils s'appuient sur l'offre d'accueil de dix semaines proposée par la Maison d'Accueil de l'Enfance (MAE) Eleanor Roosevelt, qui permet une évaluation des besoins de l'enfant, des préconisations d'orientation et la préparation dans de bonnes conditions d'un accueil à moyen ou long terme vers une structure adaptée. Les critères sur lesquels s'appuie le référent de l'enfant en vue d'une orientation vers un lieu d'accueil pérenne sont : l'évaluation fine des besoins de l'enfant ; le recueil de l'avis de l'enfant et de sa famille ; l'âge de l'enfant ; le maintien des liens avec la famille ; les besoins sanitaires ou médico-sociaux de l'enfant.

Afin de garantir la meilleure orientation dès l'entrée dans le dispositif par une juste évaluation des besoins de l'enfant, la Ville de Paris a indiqué appliquer depuis mars 2019, pour une durée de 18 mois, un plan de formation dans le cadre de la mise en œuvre du référentiel CREAI Rhône Alpes sur l'évaluation des situations en protection de l'enfance.

Cependant, cette orientation ne figure pas dans le tableau relatif au plan de formation de 2019 et la note annuelle d'orientation du directeur de la DASES relative à ce plan ne la mentionne pas. Si la formation figure bien au catalogue 2020 de formation de la DASES (page 21), le nombre de places disponibles apparait modeste : 15 places sont ouvertes.

2.4.2.3 Un réseau diversifié d'établissements qui tend à se recentrer sur Paris

2.4.2.3.1 Une offre diversifiée

La Ville de Paris gère directement plusieurs types d'établissements chargés de l'accueil d'urgence (un établissement de 90 places comporte 18 places pour les 0-3 ans et 72 places pour les 3 à 18 ans) ou de l'accueil en hébergement collectif ou diffus (12 établissements : centres maternels et parental, pouponnières, foyers de l'enfance, centre éducatif d'orientation scolaire et professionnelle, centres éducatifs et de formation professionnelle).

Elle gère en régie un important réseau d'établissements pour répondre aux besoins des enfants placés. Elle a aussi développé un partenariat important avec le secteur associatif afin de répondre à l'accroissement du nombre d'enfants placés à l'aide sociale à l'enfance.

Les 13 établissements parisiens de l'aide sociale à l'enfance (EPASE) permettent l'accueil de 1 005 enfants âgés de quelques jours à 21 ans, mères et/ou couples avec leurs enfants. La diversité de l'offre permet d'adapter l'orientation de chaque enfant à son projet et ses besoins : maison d'accueil et de l'enfant (accueil d'urgence) ; foyers de l'enfance (de 0 à 21 ans) ; centres maternels et parentaux ; centres éducatifs et de formation professionnelle (CEFP).

Les CEFP allient la formation professionnelle et l'accompagnement éducatif de jeunes souvent démobilisés. La prise en charge éducative vise à les réconcilier avec les règles de vie en société et à les rendre acteurs de leur projet de vie. Les formations proposées servent de levier de remobilisation personnelle, de création de lien social, d'acquisition de savoir-faire et savoir-être. La Ville a indiqué être la seule collectivité à disposer de CEFP.

Une majorité de ces établissements sont situés hors l'Île-de-France pour permettre d'éloigner les enfants de leur famille ou de leur environnement quand leur prise en charge le nécessite. Cependant, afin de favoriser le maintien des liens familiaux, la Ville donne la priorité à l'accueil des enfants parisiens dans les structures de l'ASE implantées à Paris : elle a systématisé l'utilisation du logiciel UGO pour la recherche et la réservation de places d'accueil et n'utilise les structures hors Paris que pour des situations spécifiques (lieux de vie en particulier).

Le taux d'occupation (ou de remplissage) des établissements au 31 décembre de chaque année s'établit en moyenne à 85 %.

Tableau n° 9 : Capacité d'accueil des EPASE

	2014	2015	2016	2017	2018
Total places théoriques	943	947	953	953	1024
Total places remplies	795	811	801	834	807
Taux de remplissage	84 %	86 %	84 %	88 %	79 %

Source : CRC d'après données Ville de Paris

Le constat de la chambre s'appuyant sur une photographie de l'activité au 31/12, la Ville de Paris a précisé, en réponse aux observations provisoires, l'évolution du taux d'activité, établi sur le nombre de journées réalisées à l'année : il diminue de 1,3 % (89,4 % à 88,1 %).

Tableau n° 10 : Taux d'activité des EPASE de la Ville de Paris

	2014	2015	2016	2017	2018
Activité théorique	345 706	347 210	337 504	334 076	338 570
Activité réalisée	309 137	305 479	301 014	295 569	298 368
Taux d'activité	89,4%	88,0%	89,2%	88,5%	88,1%

Sources : comptes administratifs 2014-2019

Ce taux cache des disparités entre les établissements : si la majorité présentent une occupation supérieure à 92 %, plusieurs se singularisent par une sous-occupation[12]. Il faut noter qu'en réponse aux observations provisoires, la Ville de Paris a transmis des taux d'occupation sensiblement différents que ceux calculés à partir de ses propres données lors de la phase d'instruction. Cette volatilité des données interroge sur leur fiabilité et confirme les carences des outils de pilotage dont dispose l'ASE.

Tableau n° 11 : Taux d'occupation des EPASE

Dénomination	Nature des missions	Taux d'occupation 2018	Taux d'occupation 2019
Maison d'accueil et de l'Enfance Eléonore Roosevelt	Accueil d'urgence	84,2 %	73,9 %
EASEOP	Centre maternel/Foyer de l'enfance (3-12 ans)	67,6 %	67,8 %
Ledru-Rollin Nationale	Centre maternel et parental / crèche	88,9 %	84,5 %
Michelet	Centre maternel/ pouponnière/ foyer de l'enfance (3-12 ans)/ placement à domicile	95,1 %	86,2 %
Mélingue	pouponnière/ foyer de l'enfance (3-12 ans) / service de suite	91,0 %	88,5 %
Les Récollets	pouponnière/ foyer de l'enfance (3-12 ans) / accueil de jour (0-6 ans)	100,5 %	93,5 %
Centre Dubreuil	Foyer de l'enfance (11-18 ans)/service de suite	98,4 %	97,2 %
Foyer Tandou	Foyer de l'enfance (13-18 ans)	94,9 %	96,8 %
CEOSP Annet	centre éducatif d'orientation scolaire et professionnelle (11-16 ans)	87,4 %	82,7 %
CEFP Le Notre	Centre éducatif et de formation professionnelle (14-21 ans)	103,5 %	100,9 %
CEFP Bénerville	Centre éducatif et de formation professionnelle (14-21 ans)	92,9 %	92,0 %
CEFP Villepreux	Centre éducatif et de formation professionnelle (14-21 ans)	102,5 %	99,5 %
CEFP d'Alembert	Centre éducatif et de formation professionnelle (14-21 ans)	73,3 %	70,2 %

Source : CRC d'après données Ville de Paris

[12] Il faut noter qu'en réponse aux observations provisoires, la Ville de Paris a transmis des taux d'occupation sensiblement différents que ceux calculés à partir de ses propres données lors de la phase d'instruction. Cette volatilité dans les jeux de données interroge sur leur fiabilité et témoigne une fois encore des carences des outils de pilotage dont dispose l'ASE.

La sous-occupation de la MAE Eleonora Roosevelt s'explique par la singularité de ses missions. Dédiée à l'accueil d'urgence, elle doit conserver des places libres afin de prendre en charge des enfants envoyés par les services de la justice, la police ou l'ASE). La sous-occupation du centre Michelet, visité par l'équipe de contrôle de la chambre, comme la MAE, s'explique par une diminution temporaire du nombre de places d'accueil due à des travaux.

La sous-occupation constatée dans les autres établissements surprend au regard de la gestion des flux, notamment des MNA. Alors que la Ville de Paris a lancé des appels à projets pour augmenter son volet de places, des moyens internes auraient pu être redéployés. On renverra ici aux taux moyen d'encadrement dans ces établissements (voir supra, 2.3.2.1.1.).

Par ailleurs, les départements doivent disposer, pour assurer leurs obligations au titre de la protection de l'enfance, d'un dispositif comportant les possibilités d'accueil d'urgence, d'accueil de femmes enceintes et d'accueil mère-enfant (article L. 221-2 du CASF).

Une particularité de la Ville de Paris réside dans les places en pouponnière : 88 places sont disponibles pour les enfants âgés de quelques jours à 3 ans pour une durée de 6 mois. L'implantation géographique des pouponnières à Paris résulte du choix de la Ville d'éviter un éloignement et de faciliter l'accompagnement à la parentalité.

2.4.2.3.2 La fermeture de plusieurs centres d'accueil en dehors de Paris

La Ville a fait le choix de fusionner ou de fermer certains centres d'accueil afin d'obtenir une meilleure adéquation entre l'offre et la demande : il s'agissait d'une priorité affichée par le schéma parisien qui fait le constat de la vétusté de certaines structures d'accueil et ambitionne de rapprocher les lieux de placement de Paris.

Ainsi, depuis une dizaine d'années, différents établissements ont été fermés : le foyer de Forges-les-Bains (Essonne) puis le Centre éducatif et de formation professionnelle de Pontourny (Indre-et-Loire). De nouvelles formes d'action ont été développées, comme le placement à domicile, très peu utilisé à Paris, contrairement à d'autres départements.

Le site du Centre éducatif et de formation professionnelle (CEFP) d'Alembert situé à Montévrain (Seine-et-Marne) doit être fermé. Le nouvel établissement sera plus proche de Paris et son offre de service reconfigurée : fermeture de l'internat, transformation en plate-forme professionnelle, ouverture de nouvelles formations à destination des jeunes accueillis. Sa direction actuelle est partagée avec le CEOSP d'Annet-sur-Marne. Les deux centres sont tournés vers la formation et l'insertion des jeunes. Le CEFP (mixte) accueille des jeunes de 16 à 21 ans tandis que le CEOSP accueille des jeunes garçons uniquement, de 11 à 16 ans qui présentent d'importantes difficultés scolaires.

Ces deux centres sont très vétustes. La Ville a indiqué que les coûts de fonctionnement (notamment énergétiques) liés au manque d'entretien des bâtiments sont trop élevés. Une étude a été réalisée par la Ville pour évaluer le coût de réfection (dont le montant n'a pas été communiqué à la chambre) du CEFP d'Alembert qui dispose d'un beau patrimoine architectural mais très dégradé L'importance des travaux a conduit la Ville à décider de délocaliser le centre et à vendre la parcelle, évaluée par les domaines à plus de 7 M€.

Le CEFP dispose de 70 places de formation dont 35 comprennent également l'hébergement en internat. Les autres sont hébergés dans le « secteur diffus » : foyers, jeunes travailleurs (FJT), familles d'accueil. Depuis fin juin 2019, l'internat (mixte) est fermé. Les 35 jeunes qui y étaient hébergés ont pu être relogés dans le « secteur diffus ». La Ville recherche un nouveau lieu d'implantation et prévoit que le déménagement dans les nouveaux locaux aura lieu à la rentrée 2020. Le nouveau lieu d'implantation ne comprendra pas d'internat. Selon les intervenants rencontrés par l'équipe de contrôle de la chambre lors de sa visite sur place, l'internat avec la prise en charge de restauration et du ménage qu'il implique ne semble pas le mieux adapté pour préparer les jeunes à l'autonomie.

Pour le CEFP d'Alembert qui accueille 80 % de MNA, la distance avec Paris est moins cruciale en l'absence de famille. De plus, ce centre s'est spécialisé dans les métiers de la restauration et de la logistique. Il propose des formations diplômantes et des formations courtes de six mois. L'accès à l'emploi des jeunes est très satisfaisant grâce aux partenariats avec le tissu économique alentour[13]. *A contrario*, le déménagement du centre pourrait ne pas faciliter l'insertion professionnelle des jeunes qui y sont accueillis.

2.4.2.3.3 La gestion des établissements parisiens peu homogène

Les établissements parisiens de l'aide sociale à l'enfance (EPASE) sont gérés en régie dotée de la seule autonomie financière (budget annexe au budget principal de la Ville de Paris).

Ils garantissent la prise en charge quotidienne de l'enfant en lien avec le pôle Parcours de l'enfant (gardien de droit). Ils s'engagent à faire vivre le projet pour l'enfant (PPE), lorsqu'il existe, signé par le pôle Parcours de l'enfant afin de créer les conditions d'un accompagnement co-construit avec les parents et les secteurs de l'ASE. L'objectif est d'avoir une vision d'ensemble des actions et d'en favoriser l'articulation. L'EPASE assure la stabilité du parcours ainsi que la continuité et la cohérence des actions conduites auprès de l'enfant, de sa famille et de son environnement.

Les EPASE répondent aux dispositions propres aux établissements et services sociaux et médico-sociaux mentionnés à l'article L. 312-1 du CASF. Chaque établissement doit disposer des outils suivants : projet d'établissement ; règlement de fonctionnement ; contrat de séjour et/ou document individuel de prise en charge ; instances de participation des usagers ; charte de la personne accueillie.

De fait, la chambre a vérifié que chacun des 13 établissements dispose effectivement d'un projet d'établissement, parfois décliné en projet de service, articulé avec les objectifs du SPPE[2]. Les contrats de séjour ou documents individuels de prise en charge sont systématiques. La charte de la personne accueillie est celle du référentiel national ou adaptée à l'établissement. Des livrets d'accueil et de présentation du foyer ou de l'établissement à destination des enfants accueillis sont également proposés.

Le format des rapports d'activité diffère selon les établissements. Ils contiennent généralement de nombreuses informations quantitatives et qualitatives sur l'activité annuelle de l'établissement et ses moyens (à l'instar du rapport d'activité 2017 du foyer Tandou, du CEFP Benerville, du CEFP Lenôtre). Certains toutefois se contentent d'agréger quelques indicateurs (exemple du foyer d'Alembert et dans une moindre mesure du CEOSP d'Annet sur Marne, qui n'a été fourni que pour l'exercice 2016).

Les données présentées dans les rapports d'activité (par exemple pour les Recollets ou d'Alembert) peuvent différer de celles transmises à la chambre. Une fois de plus, la fiabilité des données mérite d'être questionnée. La Ville a fourni à la chambre le paramétrage utilisé pour exploiter les données de capacité et l'édition des tableaux de bord depuis le système d'information IODAS : elle suit l'activité et gère ses établissements au travers de tableaux de bords dédiés, qui tentent d'analyser finement l'activité des établissements, les ressources humaines qui y sont affectées et le pilotage financier. La déficience des SI, les saisies disparates et les procédures de remplissage des données qui diffèrent selon chaque établissement contrarient cependant cette volonté de pilotage des établissements.

Les 13 établissements gérés en régie emploient 1 086 ETP en 2018 pour un total de 1 024 places, soit un taux d'encadrement total de 106 %, supérieur à la moyenne nationale (89 %).

[13] Le centre est situé sur le territoire du Val d'Europe, qui accueille le Parc Disneyland Paris, premier parc de loisirs européen et à proximité de pôles logistiques importants (pôle de Roissy notamment).

Cet écart s'explique, selon la Ville de Paris, par les spécificités de son offre d'accueil. Elle gère quatre pouponnières qui accueillent également des enfants non parisiens. Or la réglementation impose à ces services un taux d'encadrement élevé. De plus, la Ville a équipé tous ses centres maternels et parentaux de crèches intégrées afin de proposer un accompagnement aux parents accueillis, un meilleur développement des compétences parentales et une prise en charge des nourrissons et des enfants dans les premières années de leur vie. 59 ETP sont consacrés au fonctionnement des quatre crèches intégrées. Enfin, la Ville gère aussi quatre Centres éducatifs de formation professionnelle et un Centre éducatif d'orientation scolaire et professionnelle qui constituent une singularité dans le paysage national car ils intègrent des pôles pédagogiques qui assurent la scolarisation et la formation professionnelle des jeunes hébergés. L'effectif consolidé de ces pôles pédagogiques s'élève à 55,5 ETP.

2.4.2.4 Mieux encadrer la gestion des établissements privés complétant l'offre de la Ville

2.4.2.4.1 Le recours indispensable aux associations qui appelle d'importants moyens de suivi et d'agrément

La Ville s'est largement appuyée sur les associations pour adapter son offre d'accueil et son éventail de mesures en systématisant une démarche d'appels à projets : elle s'appuie pour cela sur 94 établissements mettant en œuvre ses mesures.

Pour l'accueil de nouveaux publics (tels les MNA) ou régler des difficultés de prise en charge (enfants avec troubles importants du comportement), elle a systématiquement recours au secteur associatif en raison de coûts moins importants, dus au taux d'encadrement plus faible que celui de l'accueil en régie, et de la réactivité des partenaires associatifs. Les associations sont en effet de plus en plus encouragées par les financeurs à se regrouper, à fusionner et opérer des reprises d'établissements. La Ville a ainsi cité le cas de la reprise de l'établissement FATE (Foyer d'accueil temporaire éclaté) de l'association les Quatre chemins par l'association ANEF Paris, le 1er janvier 2016 même si, pour ce foyer, la question des modalités de fixation du tarif journalier se pose.

Une autre difficulté, en termes de gestion, réside dans le calendrier simultané des renouvellements d'autorisation et des évaluations internes et externes. Plus de 90 % des ESMS ont vu leur autorisation renouvelée au même moment (début 2017), avec au préalable l'instruction simultanée de toutes les évaluations. La charge de travail est difficilement absorbable car non étalée. Cette situation va se reproduire à chaque échéance d'évaluation puis de renouvellement.

La procédure d'appel à projets, obligatoire[14] pour la création, la transformation et les extensions importantes d'ESMS, est lourde à mettre en œuvre. Elle exige un délai d'au moins un an pour ouvrir les structures à compter de la publication du cahier des charges.

Aussi, un droit de dérogation a été reconnu pour la délivrance d'autorisations aux départements de plusieurs régions. En effet, le décret n° 2018-552 du 29 juin 2018 relatif à la caducité de l'autorisation des établissements sociaux et médico-sociaux mentionnés à l'article L. 313-1 du CASF et à l'expérimentation territoriale d'un droit de dérogation reconnu au président du conseil départemental et au directeur général de l'agence régionale de santé, dispose que *« le président du conseil départemental peut déroger, pour les autorisations qu'il accorde seul ou conjointement avec le directeur général de l'agence régionale de santé sur le fondement de L. 313-1-1 du code de l'action sociale et des familles »*, dans quatre régions, dont l'Île-de-France, aux seuils des petites extensions de capacité des établissements ou services sociaux ou médico-sociaux (ESSMS), pour une durée de deux ans.

[14] La loi n°2009-879 du 21 juillet 2009 a rénové le dispositif de l'autorisation en introduisant une procédure d'appel à projets préalable à sa délivrance.

L'article L. 313-1-1 du CASF prévoit en effet que les projets de création, de transformation et d'extension des ESSMS sont soumis à autorisation préalable. Dès lors que ces projets mobilisent des financements publics, l'autorité compétente doit en outre saisir pour avis une commission de sélection d'appel à projet social ou médico-social, associant notamment des représentants des usagers.

L'article D. 313-2 du CASF prévoit les conditions dans lesquelles cette commission est saisie. Ainsi, sa saisine est facultative pour tout projet d'extension d'un ESSMS inférieur à 30 % de sa capacité d'accueil initiale. Elle est également facultative s'agissant des projets d'extension d'établissements d'une capacité d'accueil initiale inférieure à 10 places et dont le projet la porterait à 14 places maximum. Toutefois, depuis 2019[15], le même article permet d'y déroger sous deux conditions : que la dérogation soit justifiée par un motif d'intérêt général et qu'elle tienne compte des circonstances locales.

En mettant en œuvre son droit à dérogation, la collectivité parisienne peut désormais autoriser une extension de la capacité d'un établissement même supérieure à 30 %, sans que celle-ci résulte d'une procédure d'appel à projets. Ce droit à dérogation a pris effet à compter du 30 juin 2018 pour une durée de deux ans, soit jusqu'au 30 juin 2020. La Ville de Paris a indiqué avoir déjà utilisé ce droit à deux reprises pour augmenter ses capacités d'accueil.

2.4.2.4.2 Exercer en tant qu'autorité tarifaire un contrôle plus efficace sur le coût des prestations facturées par les établissements

Les établissements privés font partie du label « MECS » qui désigne une Maison d'enfants à caractère social, correspondant à un établissement spécialisé dans l'accueil temporaire de mineurs. Gérés par une association, ils sont agréés et financés par la Ville de Paris ou l'État, généralement par le biais du prix de journée. Le contrôle des établissements est opéré, selon la Ville de Paris, de deux façons : un contrôle administratif du budget et du volume d'activité ; un contrôle qualitatif de la façon dont les établissements remplissent leur mission.

- Le suivi budgétaire et l'établissement de la tarification laissent subsister d'importants écarts entre les établissements

La Ville de Paris contrôle annuellement l'ensemble des établissements et services associatifs habilités, a minima dans le cadre du contrôle des comptes administratifs (CA), au travers d'une rencontre au sein de l'établissement. Cette rencontre est l'occasion de contrôler notamment l'activité réalisée l'année précédente (nombre de journées, nombre de jeunes accueillis, entrées/sorties, taux de Parisiens, etc.), et d'approfondir le rapport d'activité annuel, pièce obligatoire à communiquer au moment de la transmission du CA.

La chambre a pu disposer des rapports d'activité de 2018 d'un échantillon d'associations : établis pour chaque organisme, ils comportent à la fois les données d'activité et les données financières. Les établissements ont produit de nombreux documents, rapports d'activité, évaluations externes, conformément à l'article D. 312-200 du CASF.

D'autres rencontres peuvent avoir lieu dans l'année si l'association en exprime le besoin ou si les services le demandent afin d'approfondir un projet ou faire suite à un dysfonctionnement.

L'ensemble des établissements et services sont tarifés au prix de journée au travers d'un arrêté de la collectivité. Un contrôle de l'activité déclarée a lieu chaque mois au moment de la facturation : l'activité comptabilisée par l'établissement est recoupée avec le logiciel de suivi des usagers utilisé par la Ville de Paris (IODAS). Des tableaux de bords permettent de suivre

[15] Décret n° 2019-854 du 20 août 2019 portant diverses mesures de simplification dans les domaines de la santé et des affaires sociales

l'état de réalisation financière pour les trois groupes de dépense et d'établir le suivi des écarts et moyennes de coût, comme prévu par le CASF.

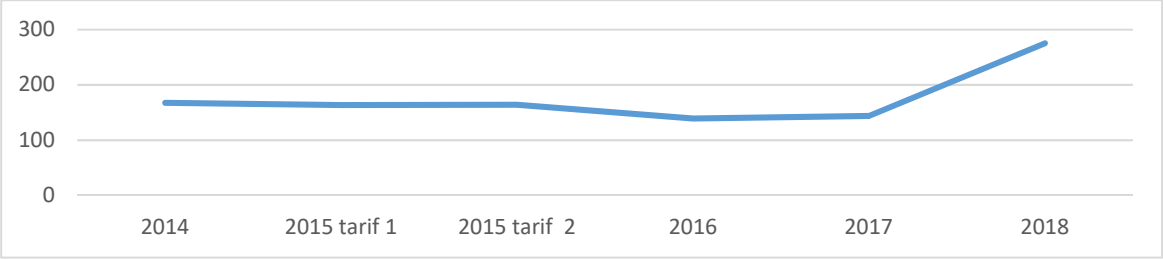
La tarification peut varier en fonction de la volonté de la Ville mais la définition de ses bases restent sommaires même si la Ville ne se borne pas à reconduire, d'une année sur l'autre, les moyens existants et à y ajouter les *« mesures nouvelles »*[16] que lui présente l'établissement concerné. Ainsi, dans sa réponse au rapport provisoire de la chambre, la Ville a expliqué qu'elle ne dispose pas du nombre de jeunes accueillis dans les structures et qu'elle le reconstitue à partir du taux d'occupation de chacune. Cet exemple témoigne de la faiblesse des instruments de pilotage. Un tel déficit d'information ne permet pas l'exercice d'un contrôle efficace de la prestation facturée.

La Ville autorise, conformément aux dispositions du CASF[17], un montant de dépenses annuelles pour chaque groupe de dépense et fixe un tarif au prix de journée calculé en divisant les dépenses autorisées (reprises de résultat incluses) par le nombre de journées prévues.
L'équilibre des établissements dépend non seulement du niveau de tarification établi la Ville de Paris mais aussi du volume d'activité lié au nombre d'enfants accueillis. La révision de la tarification et parfois l'établissement de tarifs semestriels, avec de grandes évolutions, montrent que la Ville établit finalement un prix d'équilibre en fonction de la reprise des résultats de l'établissement en application des dispositions du CASF (et notamment les articles R. 314-50 et suivants).

L'évolution de la tarification pour le service d'hébergement en habitat diffus *« Foyer d'accueil temporaire éclaté (FATE) »* illustre cette méthode de tarification. Le prix de journée évolue une première fois – à la baisse – avec la modification de l'organisme gestionnaire (l'Association nationale d'entraide féminine remplaçant l'association *« Les quatre chemins »* à compter du 1er janvier 2016), avant d'augmenter fortement en 2018.

Tableau n° 12 : Évolution du tarif journalier du Foyer « Les 4 chemins » (FATE Les 4 chemins)

Association	2014	2015 tarif 1	2015 tarif 2	2016	2017	2018
FATE (Foyer les 4 chemins)	167,51	163,78	164,26	139,25	144,2	275,51



Source : CRC IDF, d'après arrêtés de tarification (BOVP)

Une telle méthode, bien que conforme aux dispositions règlementaires, peut avoir pour conséquence de reporter sur la Ville de Paris les décisions des autres autorités de tarification. Il suffit qu'un établissement intervenant à l'échelle régionale reçoive moins d'enfants en provenance d'un autre département pour que le déficit qui en découle soit potentiellement mutualisé entre les autres autorités de tarification au titre de la reprise des déficits. Il en résulte d'importantes disparités.

[16] Telles que définies à l'article R314-6 du CASF : « Au sein de la section d'exploitation du budget général, et au sein des budgets principal et annexes lorsqu'ils existent, les propositions de dépenses et de recettes distinguent :
1° D'une part les montants relatifs à la poursuite des missions de l'établissement ou du service, dans les conditions résultant du budget exécutoire de l'année précédente ;
2° D'autre part les mesures nouvelles portant, au-delà des sommes mentionnées au 1°, majoration ou minoration des prévisions de dépenses et de recettes. »
[17] Article R314-34 du CASF « Les recettes et dépenses prévisionnelles de l'établissement ou du service sont autorisées par l'autorité de tarification au niveau du montant global des charges et produits de chacun des groupes fonctionnels […] »

Les tableaux de bords de la Ville mettent ainsi en évidence un écart significatif de tarification pour un même type d'activité, dont le prix de journée par enfant est le révélateur. Si la Ville de Paris prend soin d'évaluer ces écarts, ils ne sont pas expliqués ou objectivés, en l'absence d'un référentiel de prestations permettant de disposer de références de coût pour tel ou tel type d'intervention auprès de l'enfant confié.

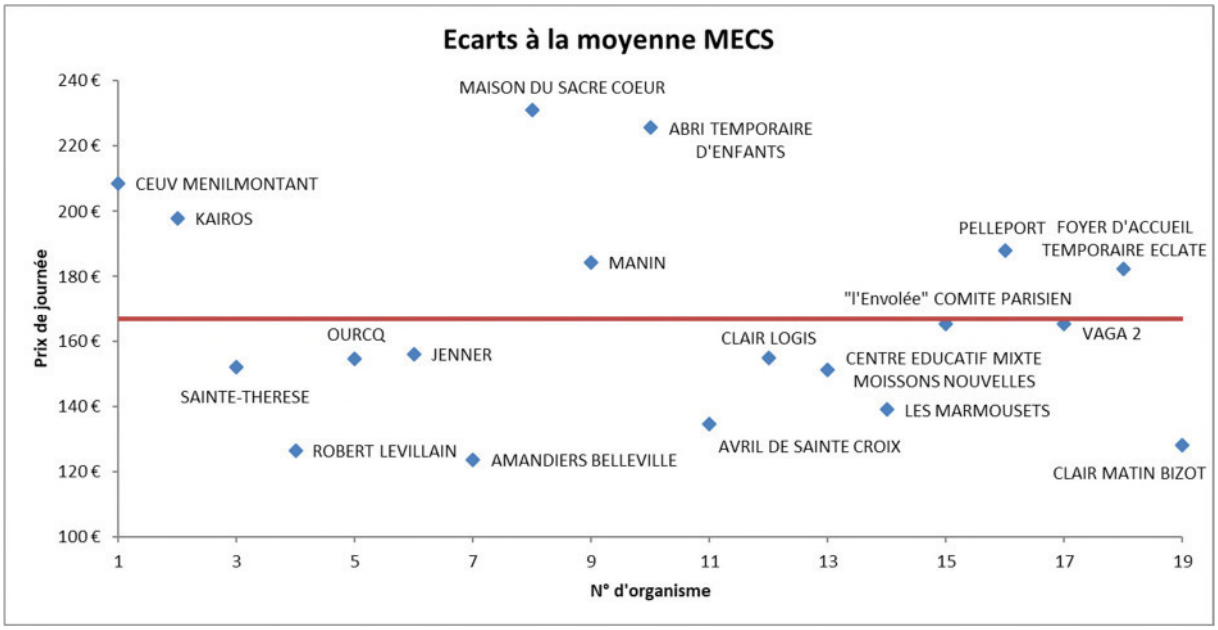
- L'évolution des pratiques tarifaires de la Ville

Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires de la chambre, la Ville de Paris a précisé qu'elle a engagé une démarche de convergence tarifaire : elle s'est dotée d'un objectif annuel d'évolution des dépenses en 2016 et a revu les critères de fixation des tarifs des opérateurs associatifs à compter de 2018. Des tarifs cibles ont été établis pour la plupart des dispositifs à partir de prix moyens en neutralisant des facteurs spécifiques et en fixant des objectifs d'évolution. Certains prix de journée ont été scindés par service.

Pour autant, la Ville de Paris a indiqué à la chambre qu'elle n'envisageait pas la mise en place d'un référentiel strict afin de de ne pas uniformiser les prestations délivrées et de permettre des accueils les plus personnalisés possibles. Elle a cependant engagé la convergence tarifaire sur la base de prix de journée scindés par services, ouvrant la voie d'un référentiel pour chaque type d'accueil.

Cette démarche, qui va dans le sens d'une rationalisation des dépenses de la Ville et de visibilité pour les opérateurs, doit être encouragée et poursuivie.

Graphique n° 8 : Écarts de tarification pour les Maisons d'enfants à caractère social (MECS)



Source : Ville de Paris

- Un contrôle imparfait du service rendu

La SDPPE mène soit des contrôles programmés avec une grille type, dénommés *« enquêtes flash »,* soit de véritables inspections au sens du L 313-13 du CASF. Sur le secteur associatif habilité, 19 contrôles ont été menés depuis 2014.

Les contrôles, même de type « enquête flash » font toujours l'objet d'une procédure contradictoire durant laquelle l'association gestionnaire peut présenter ses observations. L'enquête, qui devient ensuite définitive, établit une grille de préconisations qui est ensuite suivie dans le cadre des relations partenariales normales avec l'établissement, *a minima* tous les ans dans le cadre de l'examen du compte administratif et du rapport d'activité.

La chambre a examiné les rapports d'inspection fournis par la Ville de Paris. La démarche de contrôle n'appelle pas d'observation : les rapports d'enquête, qui suivent effectivement les attendus de la grille type, comporte des actions correctives. L'existence d'une trame de contrôle permet au contrôleur de passer en revue à la fois l'organisation de l'accueil (projet de service, ressources humaines, immobilier et aménagement des lieux d'accueil, hygiène et sécurité) et la qualité de la prise en charge. Les rapports, synthétiques et circonstanciés, tiennent compte des particularités du lieu d'accueil ou des relations partenariales de la structure.

Même si elle est bien formalisée, la méthode est parfois disparate. Certaines grilles de préconisations font apparaitre un score sur chaque thématique et un score global, sans explication sur son mode de calcul et surtout sans que le rapport d'enquête préliminaire aux préconisations ne fasse mention de tels scores.

Les préconisations sont suffisamment précises et opérationnelles. Elles sont assorties d'échéance permettant de suivre leur mise en œuvre. En revanche, la Ville de Paris n'a pas précisé les éventuels effets d'un non-respect des prescriptions édictées à l'issue d'une enquête flash. Elle a indiqué à la chambre que les inspections peuvent donner lieu à des suites administratives mais cela n'a jamais été le cas entre 2014 et 2018. Deux inspections (CEUV Ménilmontant et CEM Moissons Nouvelles) comprennent néanmoins des injonctions de portée limitée, qui ont été respectées.

Enfin, l'Inspection générale de la Ville de Paris (IGVP) est parfois saisie par la maire de Paris afin de mener des inspections sur des associations : dans ce cas, la mission dépasse le seul cadre de la mise en œuvre des actions de l'ASE mais porte également sur la gouvernance et la gestion de l'association, au-delà de la seule gestion de l'établissement. Cette démarche est intéressante : elle permet de dépasser le simple cadre de la conformité des actions et d'établir une grille de risque globale, au niveau de l'association et non seulement de l'établissement.

- Une gestion à mieux encadrer

Le contrôle de la chambre a montré que le pilotage par la Ville se limite au dialogue de gestion pour la fixation des tarifs et au contrôle administratif des conditions de délivrance des prestations. Le dialogue relatif au pilotage de la politique de protection de l'enfance (création de nouveaux établissement, émergence de nouveaux types d'accompagnement et actions sociales) n'est ni systématisé, ni institutionnalisé.

Par ailleurs, la chambre a pu constater l'absence d'indicateurs de performance dans le secteur associatif. En effet, compte-tenu de l'absence de référentiel mis en place par la Ville qui permettrait l'élaboration de ces indicateurs et une analyse de coûts standards, le pilotage des établissements associatifs par la Ville s'est réduit sur une grande partie de la période contrôlée à une revue budgétaire annuelle en fonction des coûts prévus par la structure.

Cependant depuis une période récente, la Ville a indiqué s'appuyer sur des grilles d'indicateurs lors de contrôles annuels pour faire évoluer l'organisation des structures.

Recommandation n° 3 : Renforcer le suivi du coût des prestations fournies par les établissements d'accueil (associatifs ou en régie).

2.4.2.4.3 Une contractualisation encore embryonnaire en l'absence de référentiel

La Ville de Paris a indiqué ne pas disposer de référentiel global. La tarification des établissements s'appuie sur des indicateurs comme le tarif moyen par dispositif, le tarif moyen hors immobilier, le coût moyen par ETP ou les coûts moyens au m². Sur certains dispositifs, le service de tarification a également élaboré des tarifs cibles, différents des tarifs moyens : ils sont établis en se basant sur le tarif de deux/trois services « types », au fonctionnement qualitatif et au budget maîtrisé. Interrogée à ce sujet par la chambre, la Ville n'a pas fourni les indicateurs qui guident l'établissement de sa tarification.

L'existence d'un contentieux avec une association prestataire de la Ville, portant sur la fixation des tarifs, montre pourtant qu'un référentiel permettrait d'objectiver leur montant.

Il est difficile, faute de référentiel de coûts fiable, d'identifier dans la différence de tarif la part imputable au service rendu (qualité de la prise en charge), au profil et besoins des publics accueillis, ou à l'efficacité de la gestion interne. Même si la Ville suit, au travers de ses tableaux de bord, la structure des charges des établissements (fonctionnement courant, charges de personnel et frais de structure) et le coût de revient des prestations, elle ne dispose pas d'indicateurs portant sur la qualité du service rendu face à ces coûts.

Aujourd'hui, il n'est pas obligatoire, dans le champ de la protection de l'enfance, de mettre en œuvre des contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens (CPOM) qui introduisent de nouveaux modes de relations entre les établissements et les services de tarification, permettent la réalisation d'objectifs partagés et fixent, sur une durée maximale de cinq ans, les obligations respectives et les moyens nécessaires. En 2019, les services ont cependant choisi d'expérimenter cette contractualisation avec l'un de leurs partenaires, l'œuvre Falret, pour commencer à s'inscrire dans une logique d'objectifs globaux et pluriannuels et s'approprier la procédure introduite par cette nouvelle modalité de financement.

Encadré n° 1 : Les contrats pluriannuels selon l'article L. 313-11 du CASF

« Des contrats pluriannuels peuvent être conclus entre les personnes physiques et morales gestionnaires d'établissements et services et la ou les autorités chargées de l'autorisation et, le cas échéant, les organismes de protection sociale, afin notamment de permettre la réalisation des objectifs retenus par le schéma d'organisation sociale et médico-sociale dont ils relèvent, la mise en **œuvre du projet d'établissement ou de service ou de la coopération des actions sociales et médico-sociales.**

Ces contrats fixent les obligations respectives des parties signataires et prévoient les moyens nécessaires à la réalisation des objectifs poursuivis, sur une durée maximale de cinq ans notamment dans le cadre de la tarification. Dans ce cas, les tarifs annuels ne sont pas soumis à la procédure budgétaire annuelle prévue aux II et III de l'article L. 314-7.

Ces contrats peuvent concerner plusieurs établissements et services. »

L'absence de référentiel, conjugué à un engagement annuel uniquement basé sur le prix de journée et surtout l'absence de contractualisation ne permet pas aux opérateurs privés de dégager une visibilité suffisante pour développer leur activité sur plusieurs années. Elle ne permet pas non plus aux établissements d'absorber les dépenses imprévues sans autorisation expresse du financeur. La Ville de Paris a précisé qu'elle envisageait positivement de développer le recours à la contractualisation.

Recommandation n° 4 : Généraliser le recours au contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens (art. L. 313-11 CASF) dans le secteur de la protection de l'enfant

2.4.2.5 De grandes difficultés à recruter des assistants familiaux

Au niveau national, la moitié des 150 000 mineurs confiés à l'ASE au 31 décembre 2015, soit environ 75 000, étaient en famille d'accueil. Or, ainsi que l'a mis en exergue le Sénat dans son rapport du 25 juin 2014, cette statistique constante depuis des années témoigne de l'importance de cette modalité d'accueil dans le dispositif de protection de l'enfant. Pour autant, elle ne doit toutefois pas masquer les difficultés de recrutement des assistants familiaux et celles de l'exercice de leur mission.

2.4.2.5.1 Des assistants familiaux moins nombreux

La Ville rémunère environ 800 assistants familiaux (AF) qui travaillent au sein des huit services d'accueil familial (SAF) parisiens situés à Paris, en Ile-de-France et en dehors : un service à Paris (qui emploie une cinquantaine d'AF) ; quatre services en Ile-de-France (Bourg-la-Reine, Noisiel, Enghien-les-Bains et Montfort-L'amaury) ; trois services hors l'Île-de-France (Le Mans, Sens et Auxerre).

La mission confiée à ces services est double. Concernant le jeune, elle consiste à l'accompagner dans son développement physique, intellectuel et psycho-affectif ; s'assurer des conditions matérielles et affectives indispensables à son épanouissement et à son autonomie ; s'assurer du suivi de sa santé et de sa sécurité ; ménager les temps d'accompagnement nécessaires à son développement ; garantir une aide dans sa scolarité ou son apprentissage ; veiller à l'organisation et la réalisation de sa vie sociale et ses loisirs ; veiller au maintien des liens avec ses parents et sa famille.

Concernant les assistants familiaux, la mission des services vise à organiser les recrutements ; former les professionnels (formation initiale et formation continue) ; soutenir au quotidien l'accompagnement éducatif des jeunes (visites à domicile, astreintes, temps d'échanges) ; organiser le soutien à la pratique professionnelle (groupes d'analyse de la pratique professionnelle, groupes de travail divers) ; gérer les dossiers administratifs (contrat de travail, paye, congés) ; s'assurer de la qualité de la prise en charge des jeunes.

Les services ont vocation à favoriser un travail pluridisciplinaire car la cohérence et la stabilité des parcours des enfants accueillis en famille d'accueil nécessitent une articulation et une coordination de tous les acteurs. Ainsi, les équipes des SAF travaillent avec les secteurs de l'ASE, le bureau des droits de l'enfant et de l'adoption, les lieux d'accueil ou encore les structures éducatives et de soins.

Le schéma parisien de prévention de protection de l'enfance avait prévu de privilégier l'accueil familial, considéré comme un dispositif moins coûteux et correspondant mieux aux besoins de l'enfant (surtout pour ceux ayant un âge inférieur à 12 ans), mais plusieurs difficultés n'ont pas permis de tenir ces objectifs.

2.4.2.5.2 Les difficultés de recrutement et de remplacement des assistants familiaux

Au niveau national, la population des AF est vieillissante et les départs à la retraite sont très difficiles à remplacer : les AF étaient 38 300 en 2015 à accueillir des enfants au titre de la protection de l'enfant contre environ 50 000 en 2012. En 2015, les trois-quarts des effectifs avaient entre 55 et 65 ans (source ONED). De même, à Paris, le nombre d'AF agréés entre 2014 et 2018, notamment depuis 2017, a baissé de 13 %, essentiellement à cause de départs en retraite. Selon la Ville, seulement un tiers sont remplacés.

Par ailleurs, sur la dizaine de nouveaux assistants familiaux agréés chaque année, seulement la moitié finalise une candidature auprès du service d'accueil familial de Paris, soit deux à trois nouveaux assistants familiaux par an.

Après avoir augmenté de 2 % entre 2014 et 2015, le nombre d'assistants familiaux a baissé de 18 % sur la période 2014-2018. Cette baisse a un impact sur le nombre d'enfants pris en charge.

Ce constat est d'autant plus dommageable qu'il va à l'encontre des objectifs affichés par la Ville dans le schéma de prévention et de protection de l'enfance. En réaction, la Ville a mis en place des campagnes d'information. Les effets escomptés n'étant pas remplis, elle est en train de réfléchir à de nouveaux modes de communication.

Tableau n° 13 : Enfants et jeunes majeurs en accueil familial organisé par la collectivité

Données relatives à l'accueil familial assuré directement par la collectivité	2014	2015	2016	2017	2018
Nombre d'enfants et de jeunes majeurs placés en accueil familial organisé directement par la collectivité	1284	1330	1293	1190	1102

Source : Ville de Paris

2.4.2.5.3 L'accès au logement : un frein au recrutement des assistants familiaux

Dans Paris et sa première couronne, peu de personnes répondant aux critères de recrutement nécessaires à l'obtention des agréments disposent de logements conformes aux normes d'accueil. Afin de remédier à cette énorme difficulté, la Ville a décidé d'ouvrir un SAF à Noisiel. Accessible en RER, il doit permettre de recruter des assistants familiaux plus jeunes et favoriser le maintien du lien avec les familles, axe fort du schéma 2015-2020.

2.4.2.5.4 Une démarche d'agrément encadrée

Les conditions de recrutement par la Ville sont conformes au décret n° 94-909 du 14 octobre 1994 relatif aux assistants maternels et assistantes maternelles employés par les collectivités territoriales et leurs établissements publics.

Tableau n° 14 : Agréments des assistants familiaux (2014/2018)

Données relatives aux agréments d'assistants familiaux dans le département, quel que soit leur employeur	2014	2015	2016	2017	2018
Nombre total d'agréments d'assistants familiaux en vigueur dans la collectivité au 31 décembre	126	122	122	117	109
Capacité d'accueil théorique totale en placement familial dans la collectivité au 31 décembre (= nombre total de mineurs ou de jeunes majeurs susceptibles d'être accueillis par l'ensemble des assistants familiaux disposant d'un agrément dans la collectivité)	247	241	245	235	217
Nouveaux agréments délivrés par la collectivité au cours de l'année pour des assistants familiaux	5	14	11	13	10
Arrivées en cours d'année dans le département d'assistants familiaux déjà agréés par un autre département	Nd	Nd	nd	nd	Nd
Départs en cours d'année d'assistants familiaux agréés vers d'autres collectivités	Nd	Nd	nd	nd	Nd
Suspensions d'agréments en cours d'année à l'initiative de la collectivité	0	0	0	0	4
Refus de renouvellements d'agréments en cours d'année à l'initiative de la collectivité	Nd	0	0	0	0
Retraits d'agréments en cours d'année à l'initiative de la collectivité	2	0	0	0	0
Agréments devenus caduques en cours d'année (démissions volontaires, agréments pour lesquels le renouvellement n'a pas été sollicité après l'expiration de leur durée de validité)	Nd	Nd	nd	nd	Nd

Source : Ville de Paris

L'agrément pour devenir assistant familial fait l'objet d'une évaluation pluridisciplinaire par les services d'agrément et d'accompagnement des assistants maternels et familiaux (SAMF). Il y en a neuf à Paris, rattachés à la PMI et à la DFPE (direction de la famille et de la petite enfance). Ils organisent des entretiens et visites du domicile par un assistant socio-éducatif ; un entretien systématique avec un psychologue et si nécessaire avec un médecin de PMI ; une discussion sur la demande d'agrément en réunion pluridisciplinaire. La décision est prise au sein du bureau des modes d'accueil de la sous-direction de la PMI et des familles.

La même procédure est applicable pour l'évaluation des demandes de renouvellement ou de modification d'agrément : intervention pluridisciplinaire systématique d'un assistant socio-éducatif et d'un psychologue. S'y ajoutent dans ce cas, les éléments de bilan et l'avis transmis par le service employeur de l'assistant familial.

La Ville a retiré seulement deux agréments depuis 2014 et quatre agréments étaient en cours de suspension en 2018 (tableau ci-dessus).

Afin de donner une culture commune à l'ensemble des professionnels, la Ville de Paris va prochainement diffuser à leur intention le *« guide des assistants familiaux parisiens »*, élaboré par un groupe de travail composé de huit assistantes familiales, d'une directrice de service d'accueil familial (SAF) parisien et d'une directrice adjointe.

Une note interne du 15 janvier 2018, rédigée à l'attention des directeurs de SAF précise la procédure de gestion des événements graves par les assistants familiaux. La présence d'un cadre d'astreinte permet notamment aux AF de s'appuyer sur un supérieur hiérarchique pour que les mesures appropriées soient appliquées en fonction de la nature de l'événement.

Concernant les difficultés ou changements de situations affectant les mineurs pris en charge, en dehors de tout évènement ou dysfonctionnement grave, une procédure est prévue par une note d'incident

Un tableau de déclinaison du schéma de prévention et de protection de l'enfance a été diffusée aux AF. Certaines procédures, fournies et précises, diffusées par les services d'accueils familiaux, viennent en complément :

- une note de cadrage des demandes de départ en vacances des assistants familiaux avec l'enfant accueilli afin de s'assurer des conditions d'accueil sur le lieu de villégiature (logement, partage de chambre, personnes présentes) ;
- une procédure de *« Traitement des informations touchant la manière de servir d'un assistant familial »* ;
- une fiche *« argent de poche »* que doit remplir chaque AF pour chaque enfant accueilli et qui précise la date d'achat et la somme utilisée au profit de l'enfant ou les dates de remise de l'argent à l'enfant.

2.4.2.5.5 Le contrôle effectif des assistants familiaux

➢ Un contrôle standardisé du respect du contrat d'accueil par les AF de la Ville

Les référents sociaux-éducatifs ont pour mission de s'assurer du respect de l'application du contrat d'accueil au moyen de visites à domicile et d'un bilan annuel ainsi que par des visites inopinées ciblées sur le respect des obligations professionnelles des AF : respect des conditions matérielles et de sécurité de l'accueil, prise en compte et satisfaction des besoins de l'enfant, respect des conditions d'agrément.

Lors des bilans annuels d'accueil, les assistants familiaux doivent s'exprimer sur l'évolution du projet d'accueil de l'enfant et les difficultés de prise en charge rencontrées. C'est l'occasion pour le service de faire un point sur les conditions d'accueil de l'enfant : personnes présentes à domicile, place de l'enfant dans la famille d'accueil, respect des droits de visite et d'hébergement des parents ou responsables légaux.

Si l'AF ne respecte pas son contrat, l'équipe de direction du SAF, en lien avec le BAFP, peut rédiger un rapport sur sa manière de servir et engager si besoin une procédure disciplinaire.

Chaque référent socioéducatif en service d'accueil familial doit respecter les consignes suivantes :

- avoir un contact avec chacun des enfants et jeunes dont il assure la référence pour le service, au moins une fois par mois ;
- effectuer au minimum trois visites par an au domicile de l'assistant familial de chaque enfant dont il assure la référence et rédiger un compte-rendu écrit versé au dossier administratif de l'enfant confié ;
- effectuer au minimum deux sorties éducatives par an pour chaque enfant confié. Ce temps, qui prend souvent la forme d'un repas, doit permettre à l'enfant de se confier à son référent dans un lieu neutre.

Selon la Ville, 11 sanctions ont été appliquées à des AF depuis 2014 suite à des procédures disciplinaires : cinq licenciements pour faute, un licenciement pour motif réel et sérieux et cinq blâmes.

➢ Un contrôle à double niveau pour les AF des associations

Le contrôle est effectué par leurs employeurs respectif. La Ville effectue également un contrôle dans le cadre de l'examen des comptes administratifs. Le contrôle des casiers judiciaires des majeurs présents au domicile est effectué par l'employeur et par la PMI en qualité d'agréeur.

➢ L'enjeu de la préservation de la qualité de l'accueil des mineurs

Les services municipaux sont conscients que la pénurie d'AF peut être vectrice de risques importants pour leur sécurité. Les services, notamment les associations, peuvent en effet être tentés d'être moins exigeants dans les recrutements, voire moins « regardants » sur certains dysfonctionnements, pour ne pas perdre les AF installés.

Ce constat doit amener la Ville à réfléchir sur le pilotage qu'elle met en place avec les associations chargées de ce type d'accueil pour vérifier que la qualité du service public rendu soit maintenue et que la sécurité socio-éducative et affective des enfants soit optimale (voir recommandation n° 4).

➢ Le cas particulier de l'administration de médicaments par les AF

La chambre a constaté une difficulté liée à la prise en charge des problèmes de santé, notamment lors de l'administration de médicaments par l'assistant familial à l'enfant confié, en lieu et place des parents. Ce type d'actes aurait besoin d'être encadré juridiquement.

En effet, l'article L. 4161-1 du code de la santé publique considère qu'il y a exercice illégal de la médecine par « *toute personne qui prend part habituellement ou par direction suivie, même en présence d'un médecin, à l'établissement d'un diagnostic ou au traitement de maladies, congénitales ou acquises, réelles ou supposées, par actes personnels, consultations verbales ou écrites ou par tous autres procédés quels qu'ils soient, ou pratique l'un des actes professionnels […]* ». Le code entend ainsi réserver l'administration d'un médicament aux seuls médecins, chirurgiens, sage-femme, infirmiers ou puéricultrices. L'article R. 4311-5 précise qu'il appartient en propre à l'infirmier d'assurer l'aide à la prise des médicaments.

En application de l'article L. 313-26 du CASF, l'aide à la prise d'un traitement constitue une modalité d'accompagnement de la personne dans les actes de la vie courante, à la double condition que cette prise ne présente pas de difficulté particulière et que le libellé de la prescription ne nécessite pas l'intervention d'auxiliaires médicaux.

Il semble exister une contradiction entre les dispositions du code de la santé publique qui interdit de fait l'administration de médicaments par les assistants familiaux et les dispositions du CASF qui oblige ces mêmes professionnels à assurer tous les actes de la vie courante, y compris les soins médicaux courants.

Il semblerait donc utile de préciser le champ des devoirs et obligations et le rôle des assistants familiaux accueillant des enfants quant à l'aide à la prise des médicaments qu'ils sont susceptibles de fournir, afin de limiter la mise en jeu de leur responsabilité personnelle.

2.4.2.5.6 Le recours à des assistants familiaux associatifs

Tableau n° 15 : Enfants et jeunes majeurs en accueil familial assuré par des opérateurs externes

Données relatives à l'accueil familial assuré par des opérateurs externes		2017	2018
Nombre d'enfants et de jeunes majeurs placés en accueil familial organisé par d'autres opérateurs		285	315
Opérateurs	Enfant présent	9	11
	J Cotxet	114	126
	Ose	36	35
	Jonas écoute	25	30
	Grancher	52	58
	Mequignon	26	25
	UFSE	23	28

Source : Ville de Paris

N.B. le Ville de Paris n'a pas renseigné les années 2014 à 2016

L'offre d'accueil auprès des AF de la Ville est majoritaire mais celle-ci tarifie aussi des services d'accueil familial auprès de sept associations. Le nombre d'enfants placés ainsi a augmenté de 10,5 % en 2018. Cependant, selon la Ville, les SAF associatifs connaissent une sous-activité croissante, principalement liée aux difficultés de recrutement des AF et à leurs exigences relatives aux profils d'enfants qu'ils souhaitent accueillir.

Il n'a pas été possible pour la chambre d'analyser l'évolution du nombre d'enfants accueillis depuis 2014, car les chiffres n'ont pas été fournis par la Ville.

2.4.2.5.7 La rémunération des AF et les indemnités diverses

- La rémunération des AF de la Ville

La paie des assistants familiaux de la Ville est mensuelle. La rémunération dépend du département du domicile de l'AF. Elle est assise sur le type d'accueil : continu, intermittent ou en urgence. La rémunération principale est fonction du nombre d'heures multiplié et du SMIC horaire. La délibération du 28 mars 1994 prévoyait que l'assistante maternelle accueillant des mineurs à titre permanent soit rémunérée sur la base de 138 heures de SMIC par mois par enfant accueilli. La Ville a fourni une note dans laquelle sont précisés les modes d'accueil par type d'accueil.

Sont considérés comme continus les placements dont l'AF est le principal lieu d'accueil. (Placement continu 7j/7), les placements semaine (placement continu 5j/7), les placements week-end et petites vacances (placement continu 2j/7).

À titre d'illustration, la rémunération d'une AF accueillant des enfants de façon continue est constituée de deux parts :

- la première part correspond à la fonction globale d'accueil assurée par l'AF, c'est à dire à la charge de travail indépendante du nombre et des jours de présence des enfants. Elle ne peut être inférieure, par mois, à 50 fois le SMIC horaire.
- la seconde part de la rémunération correspond à l'accueil spécifique de chaque enfant, elle ne peut être inférieure à 70 fois le SMIC par mois et par enfant.

S'agissant des *« avantages »* dont peuvent bénéficier les AF, l'analyse des délibérations fournies par les services permet de constater que, depuis le 1er janvier 2002, les AF bénéficient des mêmes droits que l'ensemble des personnels de la ville (prime de naissance allocation rentrée scolaire, bourses de vacances, prêts sociaux). Ils bénéficient également depuis 2008 de la prise en charge de leurs frais de déplacement.

La chambre a constaté que les délibérations transmises par la Ville sont assez anciennes. Aussi, la revalorisation de la rémunération et des avantages des AF pourrait être un vecteur de motivation pour des potentielles recrues dans un secteur en tension. Cette décision serait à mettre en balance avec la création de nouveaux SAF ou avec le coût consacré aux EPASE.

- La rémunération des AF des associations

Les AF sont rémunérés par l'association gestionnaire. Les conditions salariales sont fixées par les conventions collectives applicables, notamment la convention collective nationale des établissements et services pour personnes inadaptées et handicapées (CCN 66). La Ville a conscience que cette convention collective est un frein au recrutement des AF car elle permet des conditions salariales moins avantageuses que celles accordées à ses propres AF. Aussi, elle accepte depuis 2014, sur la base d'un accord avec l'ensemble des associations, des rémunérations légèrement revalorisées par rapport à la CCN 66 (augmentation des coefficients et valorisation du 2ème accueil) et la possibilité que les AF aient plusieurs employeurs. Cette possibilité permet en effet aux AF de bénéficier du paiement de la part correspondant à la fonction globale d'accueil auprès de chaque employeur.

2.4.2.5.8 Un secteur de l'ASE en déficit

Le déficit cumulé de l'ensemble des AF, au vu des difficultés évoquées plus haut, s'élevait en 2017 à plus de 1,8 M€, soit 5 % du budget total réservé au AF. Cependant, la Ville maintient sa volonté de développer ce secteur de l'ASE comme mentionné dans le schéma départemental, car l'accueil familial reste 20 % à 30 % moins cher que l'accueil collectif, dès lors qu'il correspond aux besoins de l'enfant.

2.4.2.5.9 Un plan de formation très développé

La Ville de Paris fournit un effort particulier de formation de l'ensemble des AF, employés par elle ou des associations. La conception, l'animation et la mise en œuvre de la formation initiale obligatoire des assistants familiaux employés par la Ville de Paris font l'objet d'un marché dont le titulaire est l'École des Parents et des Éducateurs (EPE), depuis le 14 septembre 2017. La formation s'adresse aux AF de la Ville, soit au titre du stage préparatoire avant le premier accueil d'un enfant, soit au titre de la formation des 240 heures après le premier contrat de travail, dans les trois ans suivant l'embauche, donnant accès au diplôme d'État d'AF.

En complément, le bureau de l'accueil familial parisien a mis en place depuis 2017 une formation de formateurs, basée sur des méthodes participatives, de co-construction du savoir et d'analyse de l'expérience professionnelle. Autour de thèmes communs et fédérateurs, une formatrice psychosociologue forme, par groupe d'une dizaine de professionnels, un assistant familial et un assistant socioéducatif par service. Ces derniers sont ensuite chargés de former leurs collègues sur le terrain.

Tableau n° 16 : Assistants familiaux formés (2017/2019)

2017	- 11 AF formés comme formateurs - 189 AF ont bénéficié d'une formation animée par des binômes agents du SAF formés
2018	- 17 AF formés comme formateurs - 466 AF ont bénéficié d'une formation animée par des binômes agents du SAF formés
2019	- 16 AF formés comme formateurs - 570 AF devraient bénéficier d'une formation animée par des binômes agents du SAF formés

Source : Ville de Paris

En l'espace de trois ans, 70 % des AF ont été formés. En outre, en dehors de cette formation de base, les AF employés par les associations bénéficient de formations définies par leur employeur, donc différentes d'un employeur à l'autre.

2.4.2.6 Les tiers dignes de confiance : un dispositif peu usité mais néanmoins encouragé

En application du décret n° 2016-1352 du 10 octobre 2016 relatif à l'accueil durable et bénévole d'un enfant par un tiers, l'article L. 221-2-1 du CASF dispose : *« Lorsqu'un enfant est pris en charge par le service de l'aide sociale à l'enfance sur un autre fondement que l'assistance éducative, le président du département peut décider, si tel est l'intérêt de l'enfant et après évaluation de la situation, de le confier à un tiers, dans le cadre d'un accueil durable et bénévole. Sans préjudice de la responsabilité du président du département, le service de l'aide sociale à l'enfance informe, accompagne et contrôle le tiers à qui il confie l'enfant. Un référent désigné par le service est chargé de ce suivi et de la mise en œuvre du projet pour l'enfant prévu à l'article L. 223-1-1 »*.

La Ville essaie de proposer aux mineurs cette prise en charge quand cela est possible car elle considère qu'en évitant le placement en structure, l'objectif de répondre au plus près des besoins de l'enfant est respecté, comme le prévoit la loi de 2016. Le mode d'accueil bénévole par des tiers de confiance est peu utilisé à Paris même s'il a tendance à se développer. Les enfants concernés sont passés de 222 à 252 entre 2014 et 2018, soit une hausse de 14 %.

La Ville a fait parvenir à la chambre une note d'information du 19 mai 2016 à l'attention des cadres du secteur précisant les modalités de gestion de la prise en charge financière des dépenses d'entretien et d'éducation des mineurs. Cette note n'appelle aucune observation. Les procédures y sont bien décrites.

Selon cette note, le montant de l'indemnité journalière est depuis 2016 de 12,19 € pour les enfants entre 0 et 10 ans et 13,14 € pour ceux de 11 ans et plus. Selon la Ville, le coût des allocations versées s'est élevé à 1,10 M€ en 2016, 0,76 M€ en 2017 et 1,05 M€ en 2018.

2.4.3 Des mesures éducatives déléguées aux associations

Le recours au secteur associatif pour la mise en œuvre des mesures de milieu ouvert - actions éducatives à domicile (AED) proposées par la Ville ou actions éducatives en milieu ouvert (AEMO) décidées par le juge - est un choix ancien de la Ville.

Les mesures éducatives ont représenté 40 % de la totalité des mesures entre 2014 et 2018. Les AEMO ont baissé de 4 % et les AED ont augmenté de 1 %.

Tableau n° 17 : Répartition des mesures en vigueur au cours de l'année

Répartition des mesures en vigueur au cours de l'année	2014	2015	2016	2017	2018	*Evolution 2014/2018*
Actions éducatives en milieu ouvert (a)	3874	3607	3755	3837	3734	-4%
Actions Éducatives à domicile (b)	2851	2824	3205	2857	2893	1%
Total mesures éducatives (=a+b)	6725	6431	6960	6694	6627	-1%
Total des mesures (= I + II)	16542	15842	16330	16015	16215	-2%

Source : Ville de Paris

Des opérateurs hors Paris accueillent aussi des enfants mais la Ville n'en a pas fourni le nombre. Hormis ceux-ci, le nombre des bénéficiaires a augmenté de 3 % de 2014 à 2018 alors que le montant total des paiements a progressé de 11 %.

- Une volonté de renforcer le rôle des référents de secteur

Au sein du « service gardien », les cadres des secteurs assuraient jusqu'à présent le suivi du milieu ouvert. Désormais, les référents des secteurs du service gardien sont associés au suivi des jeunes en milieu ouvert. L'objectif de cette modification est de renforcer la cohérence entre l'évaluation initiale de la situation familiale et la mesure proposée, mais aussi de favoriser la co-construction du projet pour l'enfant, afin d'assurer la continuité de son parcours dans son ensemble.

- Un travail partenarial en cours de réflexion

Les services municipaux souhaitent améliorer le suivi des enfants. De nouvelles dispositions ont notamment été adoptées pour les situations les plus complexes ou fragiles, avec l'organisation d'un point régulier entre l'association et le référent ASE sur la période couverte par le dispositif. En fin de mesure, le référent évalue avec l'association et la famille l'atteinte des objectifs et l'opportunité d'un renouvellement.

Par ailleurs, un travail avec les associations est en cours pour établir un socle référentiel partagé permettant de mieux préciser le contenu des mesures (quelle définition et quelles modalités) et d'adapter les outils (rapport d'activité notamment). Cette réflexion est à mettre en relation avec l'évolution souhaitée des modalités de paiement du milieu ouvert.

2.4.4 Des expérimentations et de nouvelles structures au service de la diversification de l'offre parisienne

La Ville a mis en place de nouveaux dispositifs pour répondre à l'axe 2 du schéma départemental de prévention et de protection de l'enfance sur l'individualisation de la prise en charge et la diversification de l'offre.

- Des expérimentations dans les établissements gérés par la Ville de Paris

Suite à un appel à projets remporté par l'association La Mayotte, la Ville a ouvert un accueil avec hébergement expérimental sur le site historique dans le Val-d'Oise à Montlignon, cotarifée et cofinancée par l'ARS, permettant une prise en charge pluridisciplinaire de 20 mineurs de l'ASE dont 15 présentant des troubles de la conduite et du comportement (TCC) et cinq jeunes autistes (TSA).

Pour favoriser le maintien à domicile, la Ville a créé huit services d'accueil de jour éducatif (SAJE) répartis sur le territoire depuis 2014 à travers deux appels à projets. Ils sont destinés à apporter des réponses à des besoins d'accompagnements éducatifs intensifs, situées entre les mesures d'aide à domicile et le placement. Ils ont vocation à mettre en œuvre des mesures de milieu ouvert de proximité très renforcées avec une articulation particulière autour des questions de scolarité.

➢ Des expérimentations sur des solutions de placement tierces

La Ville conduit plusieurs expérimentations sur des solutions de placement tierces : le placement à domicile et l'accompagnement au placement hôtelier.

2.4.5 Des dépenses élevées en lien avec une forte hausse des tarifs et des coûts

2.4.5.1 Un budget de fonctionnement stable entre 2014 et 2018

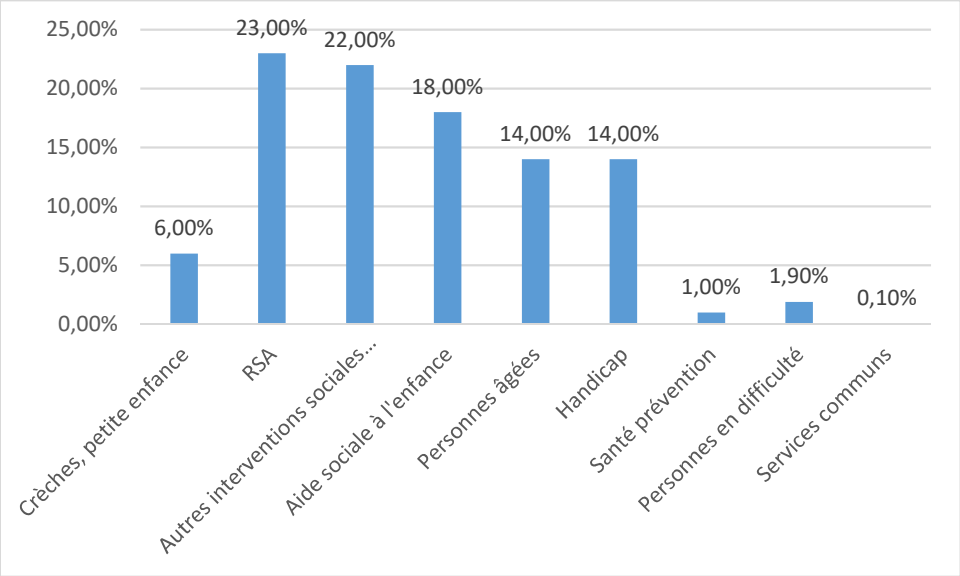
Au niveau national, les dépenses des départements relatives à la protection de l'enfance atteignaient 7,8 Md€ en 2018 pour 200 M€ de recettes liées notamment aux reversements et recours en récupération auprès des autres collectivités et des bénéficiaires. Elles représentent environ 20 % des dépenses sociales des départements mais les écarts sont importants d'un département à l'autre. Ainsi, la Charente Maritime se situe à 10 % et l'Essonne à 27,8 %. La Ville de Paris (alors le département de Paris) se situait à 18 % en 2018.

2.4.5.1.1 Un secteur d'intervention aux contours budgétaires mal définis mais qui représente une part importante des dépenses d'action sociale

➢ Des dépenses réparties entre plusieurs entités et retracées dans plusieurs documents budgétaires

Le vote du budget primitif général de 2018 a été marqué par l'application de l'instruction budgétaire et comptable M 57, par anticipation de la fusion de la commune et du département, au 1er janvier 2019. La mise en œuvre de cette nouvelle nomenclature par fonction a eu pour effet de regrouper, pour la commune et le département de Paris, les budgets de l'action sociale et de la santé dont les dépenses s'élevaient en 2018 à 2 253 M€ (source : CA. Département de Paris, 2018) ; l'action sociale représentant à elle seule 1 265 M€.

Graphique n° 9 : Dépenses de fonctionnement (hors masse salariale CA 2018)



Source : CA 2018 Ville de Paris

Selon le compte administratif de 2018, la seule aide sociale à l'enfance (ASE), hors masse salariale, représente 18 % de dépenses de fonctionnement du département de Paris. Cette part est stable sur la période 2014-2018.

Néanmoins, selon la DASES, la part de la protection de l'enfant n'est pas de 18 % en 2018, car ce pourcentage n'inclut que son budget, mais de 25 % car il convient de prendre en compte d'autres dépenses.

Tableau n° 18 : Poids des dépenses ASE dans les dépenses totales

ANNÉES	2014	2015	2016	2017	2018	2019
A - TOTAL DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT de l'aide sociale à l'enfance	303 314 812	302 305 075	292 799 837	293 796 485	316 069 357	*Données non fournies*
B- Dépenses totales d'aide sociale	1 303 315 998	1 328 208 718	1 243 993 653	1 244 242 704	1 265 874 104	1 303 315 998
Ratio A / B (en %) : Poids des dépenses ASE / dépenses totales d'aide sociale	**23**	**23**	**24**	**24**	**25**	

Source : Ville de Paris

Ainsi, les coûts de la protection de l'enfant, avec ou sans la masse salariale, doivent inclure ceux pris en charge par la prévention spécialisée (rattachée à la sous-direction de la solidarité), la petite enfance, rattachée à la DFPE, et surtout le CASVP. En particulier, selon la DASES, *« à la suite d'une modification de l'organisation de la DASES, le service chargé du suivi de la prévention spécialisée, des centres sociaux et des associations de quartier ne fait plus partie de la sous-direction chargée de l'aide sociale à l'enfance (SDPPE). Les montants fournis dans le tableau n°18 correspondent aux crédits gérés par la SDPPE. Pour parvenir aux chiffres du « CA », il faut ajouter les dépenses de la prévention spécialisée, des centres sociaux et des associations de quartier, soit : 25,198 M€ en 2014 ; 25,267 M€ en 2015 ; 27,198 M€ en 2016 ; 26,581 M€ en 2017 ; 26,574 M€ en 2018 »*.

Même en se limitant aux données de la DASES relatives à la SDPPE, les variations sont significatives : baisse de 3,3 % de 2014 à 2017, puis hausse de 7,8 % en 2018. Par ailleurs, dans le budget primitif de 2019, les dépenses sociales s'élevaient à 274 M€, en diminution de de 7 M€ par rapport à 2018, montant par ailleurs jamais atteint sur la période sous revue. Le rapport financier de la Ville précise néanmoins que cette évolution résulte notamment de la réduction des dépenses de la prise en charge hôtelière qui est gérée par le Samu Social, ainsi que de la fermeture définitive de l'internat scolaire de Coye-la-Forêt (2,4 M€), le développement de l'habitat diffus et la stabilisation du nombre de jeunes accueillis par l'ASE.

Au total, les dépenses de fonctionnement de l'ASE du département de Paris sont passées de 303 M€ en 2014 à 316 M€ en 2018.

Selon la Ville de Paris, les données de ce tableau doivent être interprétées avec prudence en raison de l'évolution infra-annuelle des dépenses et des modifications d'imputation de certaines dépenses, relatives notamment aux frais d'hébergement.

La baisse des allocations famille et enfance de 6 M€ en 2014 à 3,9 M€ en 2018 s'expliquerait, d'une part, par la création de structures d'hébergement pour la prise en charge des mineurs non accompagnés (MNA) avec un prix de journée couvrant tous les postes de dépenses et évitant le versement d'allocations. D'autre part, les modalités d'attribution de l'allocation versée aux familles d'accueil qui adoptent un enfant préalablement confié par l'ASE de Paris ont été modifiées. Au lieu du versement d'une allocation mensuelle jusqu'aux 20 ans du jeune, il n'y a plus qu'un versement de 5 000 € l'année de l'adoption du jeune.

La hausse des frais de scolarité et des frais périscolaires de 1,6 M€ à 2,7 M€ résulterait du plan d'accompagnement des MNA adopté en avril 2015 par le Conseil de Paris, qui a permis la création de structures d'accueil de ce public. Pour les jeunes qui n'ont pas trouvé de place dans ces structures, Paris finance des cours de français langue étrangère (FLE), dont le coût est imputée sur la nature 65212 *« frais périscolaires »*.

Des baisses de dépenses concernent les achats (-26%), les frais de contentieux (- 93 %), les frais de séjours en établissements scolaires (- 79%) et les secours d'urgence (- 37 %).

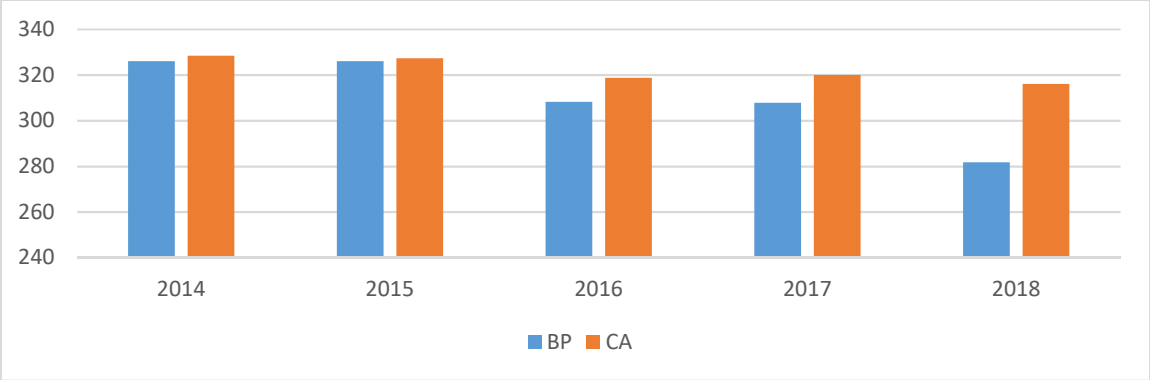
Entre 2014 et 2018, la qualité de la prévision budgétaire en matière d'ASE semble se dégrader, les dépenses constatées aux comptes administratifs s'avérant systématiquement supérieures à celles prévues aux budgets primitifs.

Tableau n° 19 : Taux d'exécution en euros BP/CA

Années	BP (en M€)	CA (en M€)	Taux d'exécution
2014	326	328,4	+0.3 %
2015	326	327,3	+0,3 %
2016	308,2	318,8	+3,43 %
2017	307,8	320	+3,9 %
2018	281,7	316,1	+12,2 %

Source : CRC Île-de-France à partir des budgets primitifs et CA des années 2014-2018 département de Paris

Graphique n° 10 : BP/CA (2014/2018)



Source : CRC Île-de-France à partir des budgets primitifs et CA des années 2014-2018 département de Paris

➢ Un budget général de l'ASE surtout composé de frais d'hébergement

Le principal poste de dépenses de l'ASE correspond aux frais d'hébergement comprenant notamment les établissements en régie (54 M€), les établissements associatifs (127 M€), les hôtels (10 M€) et 15 M€ réservés aux dotations globales (dont 12 M€ réservés pour les MNA). Ces dépenses atteignaient 225,6 M€ en 2018, soit 71 % des dépenses d'ASE.

Tableau n° 20 : Évolution des frais d'hébergement en millions d'euros

2014	2015	2016	2017	2018
240 365 311	240 365 311	227 416 811	206 558 945	225 688 865

Source : CRC à partir des éléments fournis par le département

Les frais d'hébergement sont répartis entre plusieurs postes dont les frais d'hôtel qui sont passés de 9,8 M€ à 15,5 M€ en 2018, soit une augmentation de 58 %. En 2018, environ 330 familles étaient concernées par ce type d'hébergement. Ce mode d'accueil s'est développé avec le flux de MNA, le besoin accru de mises à l'abri en urgence et l'accroissement du nombre d'enfants à besoins multiples qui relèvent de la compétence croisée de la protection de l'enfance, de l'ARS, de la MDPH, mais aussi de l'éducation nationale et de la PJJ.

- Des participations et des subventions en hausse en faveur des associations

Le budget primitif prévoit 4,2 M€ pour les subventions et participations aux associations, soit une augmentation de 45 % par rapport à 2018, qui est justifiée dans les rapports financiers de la direction de l'achat et du budget par le versement d'une dotation à l'association Coallia pour le dispositif de mise à l'abri des MNA, et l'inscription de crédits pour la prise en charge de jeunes marocains (1,4 M€) et pour le centre d'hébergement d'urgence du 12ème arrondissement (0,9 M€).

En outre, un effort particulier a été consenti en faveur d'associations qui interviennent dans le champ de l'ASE hors appels à projets. Les versements sont passés de 75 900 euros en 2014 à 970 000 euros en 2018.

Selon la DASES, une partie de l'augmentation s'explique par des changements comptables. Les principales composantes de la nature 6574 « subventions » étaient auparavant retracées sur d'autres imputations : 350 000 € en 2018 pour le Service « La colline aux enfants » était imputés sur la nature 6568 « autres participations » ; 225 000 € en 2018 pour le service « Winnicott » figuraient sur le budget d'une autre sous-direction de la DASES.

2.4.5.1.2 Un budget annexe stable avec de potentielles marges de manœuvre

Le budget annexe de l'ASE est obligatoire s'agissant des comptes des établissements médico-sociaux relevant de la nomenclature budgétaire et comptable M22. Il consolide l'ensemble des dépenses et des recettes des 13 établissements de la Ville de Paris. Les dépenses de fonctionnement de ce budget annexe représentent 20% des dépenses de fonctionnement du budget principal et sont assez stables sur la période 2014-2018. On remarque en revanche de fortes variations des dépenses d'investissement notamment en 2015 et 2016.

Les documents budgétaires précisent que l'augmentation de charges est liée à changements comptables ou opérations d'ordre.

Pour l'année 2015 la mention explicative jointe au compte administratif évoque notamment à ce propos *« la transcription des écritures du transfert dérogatoire de 7 millions d'euros vers le budget général au compte 678 et l'intégration des montants d'annulations sur exercices antérieurs (807 000 euros) prenant en compte les anomalies de facturation des frais de séjour d'années précédentes ».*

Tableau n° 21 : Budget annexe ASE

Dépenses de la Section de fonctionnement			***Dépenses de la Section d'investissement***	
Année	**CA**		**Année**	**CA**
2014	66 197 625		2014	6 220 948
2015	63 856 940		2015	13 920 332
2016	72 096 130		2016	13 031 361
2017	64 295 855		2017	5 048 232
2018	63 866 258		2018	5 780 643

Source : données CRC à partir des CA du département

L'analyse de ce budget annexe permet aussi de relever sur la période 2014-2018, une réduction des coûts de fonctionnement des charges à caractère général : fluides et frais de restauration extérieurs par exemple. Les charges réelles (dite de « groupe 1 ») sont en effet en baisse de 20 % jusqu'en 2017 mais revienne au niveau de 2014 en 2018.

Années	2014	2015	2016	2017	2018
Dépenses d'exploitation	8,6	7,4	6,9	6,8	8,4 (chiffre BP car CA non disponible)

Source : Ville de Paris

Il en est de même pour les frais de structures (dite de « groupe 3 »). Ils baissent de 29,5 % jusqu'en 2017 et augmentent de 14,6 % en 2018, justifiées dans le compte administratif par des changements comptables pour 2017.

Années	2014	2015	2016	2017	2018
Frais de structure (M€)	13,2	9,1	17	9,3	10,9 (chiffre BP car CA non disponible)

Source : Ville de Paris

Les dépenses de personnel ont augmenté jusqu'en 2016 à cause de la revalorisation du point d'indice, la mise en œuvre du protocole PPCR au 1er janvier 2016 et les mouvements liés à la fermeture de l'établissement de Pontourny. Ces dépenses se sont infléchies depuis et par conséquent sont stables sur la période susvisée.

Années	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Frais de personnel (M€)	46,8	47,2	48,1	48,09	47,6	46,7

Source : Ville de Paris

Ces évolutions s'inscrivent dans une double perspective issue du schéma départemental, qui met l'accent sur le développement de modes d'accueil innovants dans l'objectif de diversifier les modalités de prise en charge et de réduction des coûts en offrant des solutions alternatives à une prise en charge traditionnelle en internat. Elles résultent notamment de l'ouverture de quatre nouveaux services d'accueil de jour éducatif afin de mailler l'ensemble du territoire parisien et de proposer une alternative au placement.

2.4.5.2 La prise en charge financière des dépenses de l'ASE : des outils et procédures en cours de modification

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

Les prestations légales d'aide sociale sont à la charge de la Ville de Paris à l'exception des prestations énumérées à l'article L. 121- du CASF. Le règlement départemental de prévention et de protection de l'enfance de la Ville prévoit que l'aide financière aux bénéficiaires des mesures d'accueil et d'assistance éducative peut être versée sous la forme :

- d'une allocation mensuelle aux personnes qui assument la charge effective d'un ou de plusieurs enfant(s) et qui ne disposent pas de ressources suffisantes ;
- de secours d'urgence destinés à assurer en priorité les besoins alimentaires, et pouvant être attribué lorsqu'il y a peu ou pas de ressources ;
- d'une allocation d'accompagnement éducatif à domicile contractualisé ou judiciaire (technicien de l'intervention sociale et familiale, aide éducative à domicile, accompagnement en économie sociale et familiale ou assistance éducative en milieu ouvert).

Ces aides financières sont attribuées à la demande de la personne concernée sur la base d'une évaluation sociale et financière.

De plus, le CASVP est chargé d'aider les familles ne pouvant subvenir aux besoins des enfants accueillis au sein des services de la protection de l'enfance. Son intervention financière a évolué de 23,9 M€ en 2014 à 15 M€ en 2018, soit une baisse de plus du tiers.

- La prise en charge du transport des mineurs (ou majeurs)

Avant 2018, le système reposait, pour le transport ferroviaire, sur une convention DASES-SNCF de 2003, d'un coût annuel de 2 M€ dont les deux-tiers pour des billets grandes lignes (SNCF) et un tiers pour de titres de transport en Ile-de-France. Cette convention prévoyait l'échange de bons à échanger (BAE) en gare SNCF contre des titres de transport. Ces bons permettaient aux jeunes pris en charge par l'aide sociale à l'enfance (4 500), leurs accompagnateurs et leurs familles de voyager sur les grandes lignes et le réseau francilien.

Depuis le 1er juillet 2018, deux systèmes cohabitent : d'une part, un marché avec la SNCF *« Prestations de réservation, d'achat et d'émission de titres de transports ferroviaires, avec reporting mensuel, pour les besoins de l'aide sociale à l'enfance de Paris »* et, d'autre part, les titres de transport RATP (abonnement Navigo, abonnement Imagin'r, tickets RATP).

Les travailleurs sociaux de l'ASE sont amenés à accompagner dans leurs déplacements les enfants placés en établissements, dont ils sont référents, pour des actes de la vie courante et aussi différentes démarches (audiences chez le juge, suivis thérapeutiques, consultations ponctuelles, retour au domicile pendant les vacances, visites médiatisées). Une partie de cet accompagnement est réalisée par les agents de la DASES mais une autre partie est confiée à des prestataires extérieurs du fait de la multiplicité des déplacements. Ces prestations sont couvertes par un marché décomposé en trois lots, d'un montant de 2M€ par an, qui arrive à échéance le 24 juillet 2020.

En 2018, les frais de transport se sont élevés à 2,6 M€/an.

- Les avances et remboursements des dépenses de santé

S'agissant de la couverture des besoins en matière de santé des mineurs pris en charge par l'ASE, il s'agit d'évaluer la part des dépenses relevant du régime de protection sociale des parents et la part revenant à la Ville de Paris. Ces dépenses correspondent notamment à l'achat de médicaments et de produits pharmaceutiques, au règlement des honoraires médicaux, des frais dentaires et des frais d'hospitalisation. L'ASE finance les dépenses courantes sur la base du tiers payant et le coût résiduel en l'absence de participation des parents. Les procédures internes font la distinction entre les structures tarifées et les établissements parisiens.

Pour les premières, le tarif journée intègre l'ensemble des dépenses qui rentre dans le champ défini par le bureau des actions éducatives (BAE). Ce dernier avance les frais puis est remboursé sur justificatifs par le service relations et échanges financiers. Si des dépenses complémentaires ne sont pas incluses dans le prix de journée, elles peuvent à titre exceptionnel faire l'objet d'une autorisation préalable au secteur du BASE, BDEA ou SAFD concerné. En cas d'accord, le service gestionnaire transmet à la structure d'accueil.

Les honoraires médicaux pris en charge au titre de l'ASE sont passés de 0,9 M€ en 2014 à 1,3 M€ en 2016 selon la Ville de Paris qui n'a pas fourni de données au-delà. Les frais d'hospitalisation, qui s'élevaient à 89 317 € en 2018, avaient reculé de 50 % depuis 2014.

- L'accompagnement des « *jeunes majeurs* » (18/21 ans)

Tableau n° 22 : Dépenses relatives aux contrats jeunes majeurs[18]

	2014	2015	2016	2017	2018
Nombre de jeunes admis à l'aide sociale ayant atteint l'âge de 18 ans au cours de l'année	909	760	714	782	855
Nombre de jeunes majeurs ayant obtenu au cours de l'année une mesure d'aide de la part du département	2 283	2 143	1 985	1 995	1 966
Nombre total de jeunes majeurs aidés et accompagnés par le département au 31 décembre	1 493	1 363	1 360	1 351	1 335
Nombre total de contrats-jeunes majeurs" en cours au 31 décembre.	1 410	1 282	1 252	1 233	1 220
Coût global du suivi de ces jeunes majeurs pour le département	62 750 630	55 971 116	55 736 032	56 273 302	55 132 556
dont allocations/ aides financières directes	1 550 630	1 371 116	1 236 032	1 073 302	1 032 556
dont frais d'hébergement	61 200 000	54 600 000	54 500 000	55 200 000	54 100 000
dont frais de formation ou de scolarisation	*Non transmis*	*Non transmis*	*Non transmis*	*Non transmis*	*Non transmis*
dont frais médicaux	*Non transmis*	*Non transmis*	*Non transmis*	*Non transmis*	*Non transmis*
dont autres mesures d'aides (à préciser)	*Non transmis*	*Non transmis*	*Non transmis*	*Non transmis*	*Non transmis*

Source : Tableau transmis par la Ville de Paris

Ce tableau permet de constater que le budget réservé aux jeunes majeurs a baissé de **9 %** entre 2014 et 2018, alors que le nombre de jeunes ayant atteint l'âge de 18 ans admis au cours de l'année a baissé de 5,9 % et que le nombre total de jeunes majeurs ayant obtenu au cours de l'année une mesure d'aide de la part du département a diminué de 10,5 %.

Le nombre de contrats jeunes majeurs a aussi reculé (- 13,4 %). Pour autant, seulement 10 % des jeunes majeurs accueillis à l'ASE ne se voient pas décerner un contrat jeunes majeurs. Les données fournis par la Ville mettent en exergue que les frais d'hébergement représentent plus de 98 % des dépenses totales pour les jeunes majeurs.

2.4.5.2.2 Un dispositif de suivi des dépenses à parfaire

Tableau n° 23 : Fonctionnement du logiciel de gestion du département de Paris

Application	Usage	Fonctionnalités
IODAS	Application de prise en charge des enfants/jeunes majeurs de l'ASE. Elle permet également le paiement des prestataires de l'ASE.	Suivi des allocations et des placements en cours Suivi des dépenses et des recettes des établissements départementaux Paiement des prestataires de l'ASE et préparation des éléments variables de paie des AF au regard des données disponibles sur les placements Gestion et suivi des situations préoccupantes rapportées par le 119 et les travailleurs sociaux

Source : Ville de Paris

L'ensemble des établissements et services étant tarifés au prix de journée, un contrôle de l'activité déclarée a lieu chaque mois au moment de la facturation : l'activité comptabilisée par l'établissement est recoupée avec le logiciel de suivi des usagers utilisé par la Ville de Paris (IODAS). Les limites de l'outil ont déjà été mentionnées.

[18] En ce qui concerne les dépenses dont le détail n'a pas été transmis à la chambre par la Ville, cette dernière a précisé : « Une estimation du coût global par an a été effectuée à hauteur de 40 000 €. Ce coût forfaitaire ne peut être détaillé comme vous le souhaitez par type de dépenses aisément. Ainsi, pour les milliers d'enfants accueillis dans l'associatif, le prix de journée a vocation à couvrir l'ensemble de ces dépenses et n'est imputé chez nous que sur la ligne Hébergement ».

La Ville de Paris reconnaît tout particulièrement des difficultés de suivi des paiements des AED AEMO confiées aux associations. Plusieurs facteurs empêchent une correspondance parfaite entre le nombre de jeunes suivis et les paiements qui leurs sont associés : le rythme de facturation des associations n'est pas identique d'une année sur l'autre ; la temporalité des liquidations peut conduire à un rattrapage en année n+1.

Pour autant, afin d'alléger la chaine facturière, de simplifier le processus actuel de tarification et de rendre le dialogue de gestion plus qualitatif, la Ville a proposé à l'ensemble de ses services d'expérimenter dès 2018 une tarification au prix de journée globalisée, déjà pratiquée pour la Maison d'accueil de l'enfance Eleanor Roosevelt (MAE). Elle n'a pas fait état à la chambre d'un retour d'expérience.

2.4.5.3 Des tarifs et des coûts disparates et en forte hausse depuis 2014

2.4.5.3.1 Des tarifs journaliers très disparates

Chaque structure d'accueil détermine un prix de journée ou une dotation globale. Les prix de journée sont établis en rapportant le budget de fonctionnement au nombre prévisionnel de journées d'accueil. Ils sont facturés au département placeur. L'activité des établissements s'exprime par un taux d'occupation mettant en relation l'activité prévue comparée à l'activité théorique (capacité d'accueil multipliée par le nombre de journées d'ouverture). Pour certains établissements, la dotation globale est utilisée lorsque l'activité ne peut pas être appréciée en nombre de journées et de places d'accueil utilisées.

Le tableau suivant montre la disparité des coûts pratiqués en fonction du type de mesures. Les coûts augmentent fortement avec le niveau de service rendu. C'est le cas notamment de certaines microstructures innovantes, mises en place en lien avec l'ARS, qui multiplient les prises en charge médicales pour les enfants (handicap et pédopsychiatrie).

Tableau n° 24 : Ecarts à la moyenne des tarifs (€) par type de structure en 2018

Types de structures (nombre)	Prix de revient[19]	Prix de journée	Prix de journée le plus bas	Prix de journée le plus haut
AED (4)	15,76	15,91	14,97	20,60
AEMO (10)	15,21	14,04	12,15	60,07
SAJE associatifs (7)	87,64	88,11	79,09	135,92
MECS (19)	168,39	166,75	123,57	231,16
Structures d'accueil MNA (9)	111,04	106,09	78,09	136,27
Habitat diffus jeunes majeurs (7)	106,73	106,59	80,63	135,40
Microstructures (5)	503,52	512,60	343,96	723,98
Accueil familial (9)	147,34	150,42	126,12	210,51
Centres maternels (7)	91,42	91,94	31,53	117,24

Source : CRC d'après données de la Ville

2.4.5.3.2 La forte hausse des tarifs des EPASE

Les tarifs des 13 établissements gérés en régie sont très différents. Le prix de journée appliqué par enfant est fixé par arrêté de la maire. La quasi-totalité des tarifs ont augmenté de 2014 à 2018 notamment ceux du CEFP Alembert (dont la fermeture est programmée en 2020). À partir de 2016, la Ville a tenu à dissocier ses prix de journée par service au sein des établissements. On constate par ailleurs, à compter de 2018, une meilleure maîtrise des tarifs et surtout une tendance nette des établissements depuis 2018 à se rapprocher des tarifs cibles (dispositif généralisé)

[19] Le prix de revient est calculé en divisant le total des recettes nécessaires à l'équilibre du budget, hors reprise de résultat, par l'activité prévisionnelle.

La Ville mentionne par ailleurs une fluctuation entre les prix de journée et de revient à cause des reprises d'excédent.

Tableau n° 25 : Les tarifs journaliers en euros des 13 EPASE

EPASE	2014	2015	2016	2017	2018	Évolution 2014/2018
CEFP Alembert internat	237,13	237,13	293,97	307,99	321,59	35 %
Annet-sur-Marne	368,31	368,31	399,09	397,28	423,45	15 %
Bénerville						
Internat	218,1	218,1	207,58	217,95	228,54	5 %
Service autonomie	102,45	102,45	114,6	118,44	124,2	5 %
Centre éducatif Dubreuil	218,28	218,28	301,8	303,21	312,,53	43 %
Le Nôtre internat	210,25	210,25	235,44	244,51	260,13	23 %
EDASEOP						
Centre Maternel	105,8	105,8	106,22	104,4	116,04	10 %
Foyer	205,79	205,79	222,96	219,1	243,57	18 %
Crèche	100,55	100,55	105,4	103,6	115,15	15 %
Foyer Melingue						
Pouponnière	341,29	337,8	361,7	342,39	365,08	7 %
Foyer	208,34	206,21	226,11	214,04	228,23	10 %
Autonomie	87,07	86,18	125,07	118,4	126,24	4 %
Service de suite	55,36	54,8	83,34	110,8	64,37	16 %
Centre Michelet						
Foyer	281,19	260,68	286,81	267,8	269	-4 %
Centre maternel	110,15	109,95	111,91	108,17	109,75	0 %
Crèche	100,94	100,76	102,59	104,31	109,77	9 %
Pouponnière	360,71	360,07	421,57	405,2	408,66	13 %
Centre parental					100,57	
Placement à domicile					73,03	
Centre Maternel Ledru Rollin	98,76	98,76	105,93	108,55	107,38	9 %
CEFP Pontourny internat	225,05	225,74	1181	fermeture	fermeture	
Foyer des Récollets						
Pouponnière	311,14	311,14	318,22	336,3	371,27	19 %
Foyer	205,05	205,05	213,97	227,25	252,14	23 %
Maison Eleonora Roosevelt Accueil d'urgence	303,37	303,37	316,11	318,41	315,04	4 %
Foyer Tandou	222,74	222,74	225,77	221,34	232,41	4,3 %
CEFP Villepreux	208,01	208,01	248	264,72	268,83	29 %

Source : Budget primitif budget annexe ASE

Les services proposés aux enfants et à leurs familles (lien à la parentalité, qualité des activités pédagogiques, restauration, soins) ont nécessairement un impact sur le prix de journée. Cependant, la DASES n'a pas été en mesure de fournir à la chambre de documents précis détaillant le niveau de service rendu en fonction des établissements.

Elle a néanmoins annoncé travailler sur une uniformisation de ces tarifs. Pour 2019, dans un contexte budgétaire plus difficile, une démarche de convergence budgétaire semble avoir été initiée. Des tarifs cible ont été élaborés pour certains dispositifs :

Tableau n° 26 : Tarifs moyens et tarifs cibles par type de structure

	Tarif moyen 2018 (A)	Tarif moyen 2019 (B)	Tarif cible 2020-2022	Evolution 2018- 2019 (B - A) en %
Structures classiques				
SAJE	91,80 €	87,44 €	80,00 €	-4,74%
MECS	x	182,68 €	190,00 €	X
PF	144,02 €	148,64 €	130-140 €	3,21%
Semi-autonomie	x	133,39 €	120,00 €	X
Autonomie	x	96,92 €	90,00 €	X
Microstructure	414,12 €	415,51 €	400,00 €	0,34%
Accueil d'urgence	332,01 €	313,83 €	300,00 €	-5,48%
Centre maternel	80,13 €	78,71 €	x	-1,77%
Structures de l'Appel à projets MNA				
Accueil temporaire classique	80,74 €	82,42 €	80,00 €	2,08%
Accueil pérenne vulnérables	x	134,86 €	140,00 €	X
Accueil temporaire vulnérables	105,84 €	124,70 €	140,00 €	17,82%
Accueil pérenne lot 2	110,25 €	101,85 €	90,00 €	-7,62%
Accueil pérenne lot 3	X	66,60 €	60,00 €	X

Source : Ville de Paris

2.4.5.3.3 La forte hausse des tarifs des établissements associatifs

Les établissements associatifs sont aussi financés au prix de journée, facturé à la Ville de Paris. Les services municipaux ont précisé que la variation de la fourchette des prix de journée dépendait essentiellement de la taille des associations et des frais de siège puisque la plupart d'entre elles ont leur siège implanté à Paris.

La chambre a procédé à un échantillonnage. Les tarifs en euros T.T.C des associations sélectionnées sont repris ci-dessous :

Tableau n° 27 : Tarifs des associations de l'échantillon (euros)

Associations	2014	2015	2016	2017	2018
Comité parisien Service de suite	63,79	66,34	78,26	62,54	105,70
Foyer d'accueil Temporaire éclaté	163,78	164,06	155,79	144,20	275,51
Centre parental Air de famille	28,05	32,78	32,52	15,05	33,42
Jonas écoute (mère-enfants)	120,12	125,14	160,43	76,24	195,23
MECS Coxtet (internat)	220,43	206,63	222,66	230,32	261,09
MECS Coxtet Espace Cortot (jeunes présentant une pathologie du lien)	443,85	429,37	448,87	433,99	444,91
Service d'accueil et d'hébergement provisoire Croix Nivet	324,3	345,11	346,78	295,58€	325,47
Centre Maternel « Mission Maternelle »	100,97	99,37	119,87	102,52	123,55
Service AED Olga Spitzer	14,85	15,73	16,32	19,90	19,33
Service AEMO Olga Spitzer	14,49	15,42	16,01	15,56	12,69
MECS Gaby Cohen	572,57	481,06	462,94	753,75	804,73
Service d'hébergement et de suivi psycho-social « Thelemythe »	90,11	92,33	92,56	90,02	93,40
Service de placement familial UFSE	127,85	135,50	132,14	142,26	130,45

Source : CRC à partir des éléments transmis par la Ville de Paris

L'échantillon choisi par la CRC permet de constater la diversité des tarifs en fonction de la diversité de l'offre. Toutefois, ils sont globalement en augmentation. Seul un établissement connait une baisse.

Il est intéressant de relever l'évolution tarifaire de plus de 40 % de l'établissement Gaby Cohen. Cette association accueille des enfants en grandes difficultés en internat et leur offre un suivi pédopsychiatrique en partenariat avec la Pitié-Salpêtrière. La Ville considère que ce type d'établissement peut pratiquer des coûts supérieurs en raison notamment de leurs coûts fixes, plus importants en proportion du nombre. Elle précise par ailleurs que certains établissements ont connu d'importantes réorganisations.

- Des coûts de placement importants

La comparaison des dépenses annuelles de placement, réalisée par la DRESS, montre qu'en 2016, la Ville de Paris compte parmi les deux départements d'Ile-de-France dont les dépenses sont supérieures à 50 000 € par bénéficiaire.

Le montant alloué à chaque placement parisien est supérieur de 28 % à la moyenne nationale en 2016. En Île-de-France, les dépenses par placement varient de manière importante d'un département à l'autre. La différence la plus significative se trouve entre le département de Seine Saint Denis et la Ville de Paris.

Tableau n° 28 : Dépenses totales annuelles brutes de placement par bénéficiaires en 2016

Département	Dépenses par bénéficiaire[20]
Paris	50 708 €
Seine-et-Marne	40 440 €
Yvelines	40 033 €
Essonne	50 704 €
Hauts-de-Seine	48 226 €
Seine-Saint-Denis	38 762 €
Val-de-Marne	47 031 €
Val-d'Oise	49 364 €
France métropolitaine et DROM (hors Mayotte)	36 700 €

Source : DREES, enquête Aide sociale 2016

- L'évolution du coût par mesure

Le coût de l'ensemble des mesures est en augmentation, en particulier celui des AEMO /AED en augmentation de 45 %, en cohérence avec celle des frais de séjour qui ont connu la même évolution dans le même temps.

Tableau n° 29 : Évolution du coût des mesures ASE

Type de mesures	2014	2015	2016	2017	2018	Évolution
Nombre de mesures éducatives	6 725	6 431	6 960	6 694	6 627	-1 %
Dépenses	23 774 264	23 774 227	25 729 165	31 618 123	34 119 379	43,5 %
Coût des mesures éducatives (AEMO/AED)	3 535	3 696	3 696	4 723	5 148	45,6 %
Nombres de mesures Placement accueil familial	1 618	1 625	1 580	1 473	1 410	-12 %
Dépenses	19 073 155	20 017 095	18 660 298	16 720 719	17 954 492	-5,8 %
Coût du placement familial	11 788	12 318	11 810	11 351	12 733	8 %
Nombres de mesures en établissement	7 228	6 857	6 896	7 008	7 412	2,5 %
Dépenses	230 522 532	231 065 695	212 285 886	222 272 375	241 853 753	4,9 %
Coût du placement en établissement	31 892	33 697	30 783	31 716	32 630	2,3 %

Source : CRC à partir des données de la Ville

Au cours de la période sous revue, selon le tableau ci-dessus, le coût des mesures éducatives (AEMO/AED) dont le nombre est resté quasiment stable a fortement augmenté (+ 45,6 %).

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la Ville a fourni un autre mode de calcul qui fait apparaitre une quasi stabilité sur la période (+ 0,61 %) du coût de l'ensemble des mesures de milieu ouvert. La chambre a alors constaté que la Ville retenait, pour établir son calcul, un nombre de mesures différent de celui qu'elle avait renseigné à la chambre par ailleurs, précisant même que « Le nombre de mineurs ou de jeunes accueillis au

[20] La dépense annuelle moyenne par bénéficiaire est le rapport de la dépense totale de l'année n au nombre moyen de bénéficiaires, calculé comme la demie somme des bénéficiaires au 31 décembre n-1 et des bénéficiaires au 31 décembre n. Les départements sont répartis par intervalle d'égale étendue.

31 décembre n'est pas une donnée systématiquement recueillie auprès des établissements associatifs parisiens ». Cette carence témoigne une nouvelle fois du pilotage lacunaire des acteurs associatifs. La Ville a également transmis à la chambre un montant annuel de dépense qui dépasse parfois celui enregistré dans les comptes. Sans explication sur la raison de cette discordance, la chambre ne peut que s'interroger sur la lisibilité, voire la fiabilité, des comptes.

Le coût par mesure de placement familial, actualisé des données de la Ville de Paris**,** a augmenté (+8 %) alors que le nombre de mesures concernées a reculé (- 12 %). Le coût du placement en établissement, quatre fois plus élevé, a légèrement progressé (+ 2,3 %) de même que le nombre de mesures (+ 2,5 %).

Les différences de niveaux des coûts par type de mesures justifient en partie l'objectif de la Ville d'adapter son offre autour des dispositifs AED/AEMO, notamment par les accueils de jour, par le maintien de l'accueil familial et le développement de l'accueil en habitat diffus.

S'agissant des coûts par bénéficiaire placé, les évolutions par type de placement sont analogues compte tenu néanmoins de la différence entre le nombre de mesures décidées et le nombre d'enfants concernés. On relève aussi un coût par enfant très élevé en établissements (41 655 € en 2018) : trois fois supérieur à celui de l'accueil familial (13 134 €) et huit fois supérieur à celui des AED/AEMO (5 220 €).

2.4.5.4 Une forte augmentation des participations due à la gestion du flux des MNA

Les participations reçues par la Ville comprennent principalement les *« remboursement État »* au titre des MNA (voir annexe n° 6) qui représentaient 60 % des recettes de l'ASE en 2008. Ceux-ci ont très fortement augmenté en deux ans, de 0,58 M€ en 2016 à 8,13 M€ en 2018.

La participation financière des familles (compte 7518) a baissé de 35 % en trois ans, de 2,1 M€ en 2015 à 1,34 M€ en 2018.

La Ville de Paris reconnait que le règlement départemental de l'ASE n'est pas à jour et qu'il ne comporte pas de dispositions claires sur la question de la participation financière des bénéficiaires. Seulement deux cas de figures sont identifiés aujourd'hui. D'une part, s'agissant des jeunes majeurs, une participation financière peut leur être demandée, notamment pour les frais d'hôtel et foyers de jeunes travailleurs (FJT), en fonction de leurs moyens. Les services doivent aujourd'hui formaliser les modalités de cette participation. D'autre part, les secteurs de l'ASE ont le pouvoir par délégation de décider si la famille doit contribuer financièrement. Dans ce cas, la formalisation se fait par la signature d'une attestation. Le paiement s'effectue après réception du titre de perception.

2.4.6 Les dispositifs d'accueil hors territoire parisien

Les lieux de placement des enfants de l'ASE de Paris sont situés à Paris (50 %), ailleurs en Île-de-France (25 %) et dans d'autres régions (25 %).

Tableau n° 30 : Part des mineurs accueillis hors de Paris

Année	Nombre de mineurs accueillis hors Paris	Nombre total de mineurs accueillis (placements)	Pourcentage
2018	1 663	3 385	49 %
2017	1 789	3 419	52 %
2016	1 886	3 485	54 %
2015	1 934	3 441	56 %
2014	2 051	3 620	56 %

Source : données de la Ville

2.4.7 Les enfants issus d'autres départements

Le système d'information de la Ville de Paris ne permet pas d'identifier l'origine des enfants placés. Elle sait néanmoins par expérience que les enfants pris en charge à Paris proviennent principalement des départements limitrophes, notamment les MNA et les jeunes fugueurs. La prise en charge repose sur le principe du *« dessaisissement »* du département d'origine, en dépenses et en recettes.

Les articles L. 221-3, L. 226-3-2 et R. 221-5 et suivants du CASF prévoient les modalités de transmission de l'information à un autre département en cas de déménagement d'un enfant faisant l'objet d'une information préoccupante ou d'une famille bénéficiaire d'une prestation d'aide sociale à l'enfance ou d'une mesure judiciaire de protection de l'enfance.

Depuis 2014, 706 cas ont été comptabilisés, soit entre 135 et 154 cas par an.

Lorsqu'un mineur fait l'objet d'une information préoccupante alors qu'il déménage, il appartient à la cellule de recueil des informations préoccupantes (CRIP) de transmettre les informations au département où la famille s'installe et informe en parallèle la famille de cette transmission, lorsqu'elle a connaissance de l'adresse du nouveau domicile.

Le système d'information de la Ville de Paris ne lui a pas permis d'extraire le nombre de cas pour lesquels le département n'a pas été en mesure de retrouver le nouveau domicile des enfants concernés et/ou n'a pas pu procéder aux transmissions prévues.

La Ville déclare ne pas rencontrer de problèmes sur cette procédure mais suggère la création d'un fichier ou logiciel national, permettant de savoir si la situation d'un mineur est déjà connue d'un autre département.

2.5 Un parcours de l'enfant insuffisamment personnalisé

2.5.1 Une hausse des informations préoccupantes dont le traitement doit être amélioré

Une information préoccupante consiste en tout élément d'information pouvant laisser craindre qu'un enfant se trouve en situation de danger ou de risque de danger et puisse avoir besoin d'aide. Elle doit faire l'objet d'une transmission au département pour évaluation et suite à donner. Cette saisine peut être engagée par tout professionnel ou particulier qui a connaissance d'une situation inquiétante. Le président du conseil départemental est chargé du recueil, du traitement et de l'évaluation, à tout moment et quelle qu'en soit l'origine, des informations préoccupantes relatives aux mineurs.

La Cellule départementale de recueil des informations préoccupantes (CRIP) a été instaurée en 2007 pour coordonner l'identification des situations de risque et de danger. Ce dispositif renforcé en 2016 (l'article L. 226-3 du CASF) s'appuie en outre sur un décret qui précise les modalités de l'évaluation de la situation. La CRIP constitue le lieu unique de recueil, d'évaluation et de traitement des situations repérées sur le territoire parisien. Elle est rattachée au bureau de l'aide sociale à l'enfance de Paris.

Après évaluation, les informations individuelles font, si nécessaire, l'objet d'un signalement à l'autorité judiciaire. Plusieurs configurations sont alors possibles :

- le mineur est en danger mais les parents acceptent l'intervention du service et les mesures proposées, notamment une mesure d'action éducative ou de placement administratif. Dans ce cas, la protection administrative suffit et, conformément au principe de subsidiarité, il n'y a pas de signalement à l'autorité judiciaire ;

- le mineur est en danger et déjà pris en charge par l'ASE dans le cadre d'une mesure administrative mais les actions menées n'ont pas permis de remédier à la situation : la CRIP avise sans délai le procureur de la République ;

- le mineur est en danger mais les mesures administratives de protection ne peuvent être mises en place en raison du refus de la famille d'accepter l'intervention du service de l'ASE ou de l'impossibilité dans laquelle elle se trouve de collaborer avec ce service : la CRIP avise sans délai le procureur de la République ;

- le mineur est en risque de danger mais il est impossible d'évaluer sa situation : la CRIP avise sans délai le procureur de la République.

Un protocole relatif au recueil, au traitement et à l'évaluation des informations préoccupantes sur le territoire parisien a été signé le 19 janvier 2009 entre les autorités suivantes : maire de Paris, préfet de police, recteur d'académie, président du tribunal judiciaire, procureur de la République, directeur de l'AP-HP, directeur de la DT-PJJ). Un nouveau processus d'évaluation a été mis en place avec le protocole du 20 février 2014.

Les effectifs de la CRIP comprennent six gestionnaires administratifs, cinq travailleurs sociaux, un conseiller socio-éducatif, un médecin référent à mi-temps et un responsable de secteur. L'analyse de l'information est opérée par l'équipe socio-éducative sur la base de critères détaillés aux articles R. 226-2-2 et L. 226-4 du CASF. Les services sollicités avant évaluation sont principalement le service social de polyvalence, le service social scolaire, la PMI et le service social en faveur des élèves de l'éducation nationale. La CRIP cherche ensuite des contributions auprès des associations connaissant la situation du mineur concerné ou des centres médico-psycho-pédagogiques (CMPP). Un service pilote s'assure de la coordination de l'ensemble de ces acteurs.

La chambre constate toutefois que les évaluations sont majoritairement faites par des assistants sociaux alors qu'il serait préférable de recourir à des équipes pluridisciplinaires bénéficiant de la présence d'éducateurs spécialisés et de psychologues. La Ville expérimente dans ce sens un nouveau dispositif au moyen d'une équipe polyvalente.

Dans tous les cas, à la fin de l'évaluation, une décision est prise par le responsable du service ou son adjointe à l'appui des premières analyses effectuées par l'équipe socio-éducative. Les délais de décision vont de la demi-journée à la semaine et les traitements sont priorisés selon la gravité des informations et l'imminence du danger. Les situations traitées en priorité peuvent faire l'objet d'un signalement à l'autorité judiciaire dans la journée.

Le nombre des informations préoccupantes (IP) a augmenté de 32 % entre 2014 et 2018 ; 14 % ont été déclarée sans suite après une première analyse et environ la même proportion après évaluation en 2018. 100 % des situations évaluées ont fait l'objet d'une décision pour l'enfant concerné. Une forte proportion des IP font l'objet d'une déclaration auprès de l'autorité judiciaire ou de mesures de suivi.

Tableau n° 31 : **Évolution des informations préoccupantes**[21]

	2014	2015	2016	2017	2018
Nombre de signalements arrivés à la cellule de recueil des informations préoccupantes (CRIP)	3065	3563	3763	4184	4062
Nombre de signalements classés sans suite après une première analyse	NC	385	470	653	564
Nombre de signalements ayant suscité l'ouverture d'une procédure d'évaluation en tant qu'information préoccupante	3065	3178	3293	3531	3498
Nombre d'évaluations menées par une équipe pluridisciplinaire de professionnels au sens de l'article L.226-3 du code de l'action sociale et des familles)	2015	2070	2049	2274	2218
Nombre de décisions prises à l'issue de l'évaluation	100%	100%	100%	100%	100%
a- Dont décisions de classement sans suite	418	654	484	658	631
b- Dont décisions de mise en œuvre d'actions à domicile	570	541	563	477	381
c- Dont décisions de saisine de l'autorité judiciaire en vue d'un placement	1601/545	2323/536	1686/534	1702/576	1810/539
d- Dont autres décisions (à préciser)	716	1016	925	765	536
Nombre de cas où les décisions prises se sont écartées des décisions proposées par les personnes chargées de l'évaluation de la situation	NC	NC	NC	NC	NC
Nombre de décisions ayant donné lieu à des contentieux	NC	NC	NC	NC	NC

Source : Ville de Paris

Le délai moyen de traitement d'une IP s'établit à environ de 4,5 mois, au-delà des trois mois requis par la loi. Les délais sont parfois beaucoup plus longs que cette valeur moyenne. Ils sont heureusement réduits lorsque la situation revêt un caractère d'urgence.

La Ville a créé un comité de suivi pour évaluer le dispositif de prise en charge des enfants. La dernière réunion de ce comité ayant eu lieu en 2017, le pilotage de la CRIP pourrait être amélioré. Même s'il existe une procédure d'urgence, le non-respect des délais légaux peut avoir des effets graves sur les mineurs concernés. Dès lors, le respect de la limite légale constitue un impératif qu'il convient de rappeler.

Rappel au droit n° 2 : Respecter le délai de trois mois prévu à l'article D. 226-2-4 du CASF pour réaliser l'évaluation d'une information préoccupante

[21] Les chiffres donnés représentent le nombre d'IP et non le nombre de mineurs concernés par une IP. Un enfant faisant l'objet de plusieurs IP n'est comptabilisé qu'une fois.
Ligne 1 : Le terme signalement est interprété ici comme IP, quelle que soit la suite donnée.
Ligne 2 : est comptabilisé le nombre d'informations recueillies et non qualifiée d'IP après première analyse.
Ligne 3 : est comptabilisé le nombre d'IP recueillies, qualifiées d'IP après première analyse.
Ligne 4 : est comptabilisé le nombre d'IP transmises aux services de la Ville aux fins d'évaluation.
Ligne 5a : sont comptabilisées les décisions de classement après évaluation pluridisciplinaire.
Ligne 5b : sont comptabilisées les mesures contractualisées avec l'ASE (AP, AED, SAJE, TISF).
Ligne 5c : Le premier chiffrage comptabilise les IP accompagnées ou suivies d'un signalement à l'autorité judiciaire. Le second comptabilise les IP suivies d'un signalement à l'autorité judiciaire après évaluation. Le nombre de signalement adressés en vue d'un placement spécifiquement n'est pas techniquement comptabilisé.
Ligne 5d : sont comptabilisées les autres suites données à l'IP, telles un suivi par un service social ou médico-social, l'orientation vers une médiation familiale, vers le JAF ou un suivi scolaire personnalisé, etc.

2.5.2 Le retard pris dans la mise en œuvre des projets pour l'enfants (PPE)

Selon l'article L. 223-1-1 du CASF, chaque enfant qui bénéficie d'une prestation d'aide sociale à l'enfance ou d'une mesure de protection judiciaire doit disposer d'un projet pour l'enfant (PPE) mis à jour sur la base des rapports de situation (art L. 223-5 du CASF). Les services municipaux ont constaté que le PPE est un outil qui a fait ses preuves pour les prises en charge complexes. Il établit un lien entre tous les acteurs intervenant auprès de l'enfant et permet de suivre précisément son parcours. Un agent rattaché au PPE s'assure de la mise à jour des informations et du suivi de l'interface UGO, utilisée entre les structures et les services de l'ASE, afin de simplifier la recherche de places disponibles et l'adaptation de ces places aux besoins de l'enfant.

Cependant, la Ville est en retard dans la mise en œuvre de cette obligation réglementaire. Seulement 169 PPE ont été réalisés à ce jour. Moins de 3 % des enfants et de leurs familles en disposent. Néanmoins, la Ville a créé des groupes de travail pour y remédier.

Le recours au PPE se heurte à la difficulté de transmission du document (qui n'est à l'heure actuelle pas dématérialisé) entre les différents acteurs (juges en particulier) et sa mise à jour, les équipes reconnaissant prioriser la prise en charge et les besoins des enfants à la gestion administrative, parfois par manque de temps.

Pour autant, il est systématiquement demandé qu'un rapport annuel ou bi-annuel par enfant soit élaboré par le lieu d'accueil et le secteur ASE. Il peut arriver que l'échéance ne soit pas respectée en cas de vacance de poste ou de surcharge. Mais pour les moins de deux ans, une commission *« veille des statuts »* se réunit tous les six mois et vérifie que les rapports ont été établis.

Rappel au droit n° 3 : Mettre en œuvre l'obligation d'élaborer un projet pour l'enfant (PPE), pour chaque enfant, conformément à l'article L. 223-1-1 du CASF.

2.5.3 Le développement de projets innovants

Les enfants bénéficiant d'une mesure de protection de l'enfance ont une histoire de vie souvent complexe et des carences qu'un accompagnement matériel et éducatif ne suffit pas à prendre en charge. À l'entrée dans le dispositif ou en cours de mesure, une évaluation des besoins est réalisée et des prises en charge complémentaires peuvent/doivent être envisagées.

Les mineurs peuvent, au cours de leur parcours, commettre des actes de délinquance qui doivent être pris en compte dans le cadre de leur prise en charge par l'ASE. Ils peuvent également avoir des besoins spécifiques qui nécessitent une réponse appropriée en termes de délais (urgence), d'accompagnement en pédopsychiatrie (ou psychiatrie à partir de 16 ans), ou encore d'accès aux structures de prise en charge du handicap.

La Ville de Paris essaie d'innover grâce à des appels à projets. Des microstructures ont été créées notamment en 2012, pour des enfants avec troubles de la conduite et du comportement. Des structures de type ITEP ont été créées en 2018 par un cofinancement ARS/Ville de Paris. Enfin des structures avec une double habilitation ASE et PJJ sont financées et suivies par les deux institutions de tutelle conjointement.

Selon la Ville, « depuis plusieurs années se confirme, en volume et diversité, le constat du déport vers le dispositif de l'aide sociale à l'enfance de champs de compétences de l'État : migrations, handicap ou psychiatrie, délinquance et protection judiciaire, insertion professionnelle parce que les sujets sont mineurs ou jeunes majeurs. Ces déports tendent à s'inscrire dans les nouvelles lois ou les nouveaux décrets. Mais ils réclament d'importantes et fréquentes évolutions dans les fonctionnements et les compétences métier du service, ainsi que l'apport continu de nouvelles ressources. Les collectivités dans ce domaine déploient toutes leurs capacités d'innovation et d'adaptation mais c'est insuffisant. Ce constat nécessite

d'être partagé avec les services de l'État et le législateur et que des conséquences concrètes en termes de responsabilité et de moyens en soit tirées. L'ASE doit prendre toute sa place, mais que sa place. »

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

À Paris, c'est le bureau des droits de l'enfant et de l'adoption qui est chargé de suivre l'ensemble des procédures de changement de statut concernant les mineurs confiés à l'ASE et d'introduire des requêtes en délégation d'autorité parentale (DAP) dès que sont réunies les conditions posées par le code civil (parents dans l'impossibilité d'exercer tout ou partie de leur autorité parentale ou qui se désintéressent manifestement de leur enfant). Il s'agit souvent d'enfants dont le ou les parents, malgré le travail d'accompagnement et de soutien à la parentalité proposé par le service de l'ASE, ne sont plus en lien avec les professionnels et n'ont pas vu leur enfant depuis parfois plusieurs années.

La majorité des procédures concernent des demandes de délégation totale. La Ville déclare constater une augmentation nette de ces procédures (47 entre 2016 et 2019) depuis la loi de mars 2016, qui a prévu la mise en place d'une commission d'examen de la situation et du statut des enfants confiés à l'ASE. Parmi ces enfants, entre 2010 et 2015, six par an en moyenne devenaient pupilles de l'État suite à une déclaration judicaire d'abandon. En 2019 la ville en décomptait quatorze.

La loi de mars 2016, en clarifiant les critères du délaissement parental et en prévoyant un dispositif de veille sur la question du statut juridique de l'enfant, a permis de mettre en conformité ce statut avec la réalité vécue par l'enfant, ouvrant ensuite la voie à l'élaboration d'un nouveau projet de vie répondant à ses besoins (projet qui peut être une adoption si tel est son intérêt).

La chambre souligne toutefois le retard dans la mise en place par le département de la commission pluridisciplinaire et pluri-institutionnelle (chargée d'examiner la situation des enfants confiés à l'aide sociale à l'enfance depuis plus d'un an lorsqu'il existe un risque de délaissement parental ou lorsque le statut juridique de l'enfant paraît inadapté à ses besoins). Elle a été créée en 2018 alors qu'elle aurait dû l'être à fin décembre 2016.

2.5.5 Les sorties du dispositif de protection de l'enfance et la prise en charge des jeunes majeurs

L'accompagnement des jeunes majeurs dans leur projet d'autonomie et d'insertion socio-professionnelle a été audité par l'Inspection générale de la Ville de Paris, dont les conclusions ont été publiées en 2014. Il constitue l'un des axes (axe 5) du schéma directeur de la protection de l'enfance 2015-2020. La réflexion engagée a abouti à la création en octobre 2015 du secteur éducatif auprès des jeunes majeurs chargé de :

- harmoniser les pratiques en matière de mesures d'accueil provisoire et d'actions éducatives à domicile pour les jeunes majeurs dans le respect des principes d'équité et d'égalité ;
- favoriser les conditions de sortie des dispositifs ASE des jeunes majeurs, notamment par l'aide à l'accès au logement ;
- répondre au mieux aux besoins des jeunes en créant plusieurs types de contrats ;
- assurer un accompagnement individuel et personnalisé du parcours du jeune majeur.

La Ville a créé une commission réunissant ses services concernés et leurs partenaires, qui préconise selon la situation du jeune majeur de retenir le contrat d'accompagnement éducatif en soutien à l'autonomie, le contrat d'accompagnement éducatif en soutien du projet d'insertion, le contrat d'accompagnement de relai éducatif ou le contrat d'accompagnement

d'aide financière transitoire (aide matérielle). Les deux premiers contrats comportent une prise en charge financière globale par l'ASE, les deux suivants correspondent à une prise en charge financière partielle. La commission peut préconiser un contrat en deux temps avec deux types d'accompagnement successifs. Le contrat est ainsi une base de travail commune à l'ensemble des acteurs et doit faciliter le suivi du projet de chaque jeune. Il fait l'objet d'un bilan d'étape afin de réajuster les objectifs et les nouvelles attentes et modalités d'accompagnement.

La Ville considère que l'accompagnement assuré par le secteur éducatif auprès des jeunes majeurs (SEJM) et ses partenaires est efficace et que le nombre de sorties sans solution du dispositif se réduit. Les principaux freins identifiés dans le parcours d'insertion sont les questions d'accès au logement (750 € minimum de revenus nécessaires pour accéder à une place en FJT), de régularisation du séjour pour les ex-MNA et les difficultés pour trouver des relais avec le secteur sanitaire adulte.

La collectivité parisienne évalue toutefois la question de la situation des jeunes sortis de l'ASE grâce au travail de recherche. Ainsi, Paris a participé à une *« étude longitudinale sur l'autonomisation des jeunes après un placement »* (ELAP) menée sous l'égide de l'Institut nationale d'études démographiques (INED) sur une cohorte de jeunes de 17 à 20 ans de différents départements d'Île de France et du Nord-Pas-de-Calais.

Enfin, afin d'accompagner la création du conseil des jeunes majeurs et de la promouvoir, un film a été réalisé. Il a été présenté au Conseil de l'Europe par deux membres du conseil des jeunes majeurs. L'objectif était de valoriser la politique parisienne et nationale sur la participation des jeunes majeurs à leur prise en charge.

3 LES MINEURS NON ACCOMPAGNÉS : UN FLUX CROISSANT DE DEMANDES ET UNE PRISE EN CHARGE PARTIELLE PAR LA VILLE DE PARIS

3.1 Une compétence de la Ville de Paris

3.1.1 Une obligation générale de prise en charge des MNA portée par la Ville de Paris au titre de ses compétences départementales

La protection de l'enfance en danger est une obligation pour les États rappelée par l'article 20 de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant. Cette obligation, qui s'impose en dehors de toute considération de nationalité, s'applique aux mineurs non accompagnés qui sont dispensés de l'obligation de disposer d'un titre de séjour imposée par l'article L. 311-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA. En tant qu'enfant de facto en situation de danger, ils 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)[22]. La prise en charge des MNA, une fois leur minorité établie, relève donc de la compétence de protection de l'enfance transférée aux départements en 1982 (art. L. 3211-1 CGCT, art. L. 214-1 et s. CASF, art. L. 221-1 et s. CASF).

Pour autant, la prise en charge des mineurs non accompagnés se distingue, à plusieurs titres, de celle des enfants traditionnellement suivis par les services de l'aide sociale à l'enfance :

[22] Article L. 112-3 du code de l'action sociale et des familles, alinéa 4 : « 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 ».

- l'entrée dans le dispositif : 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, qui ne relève pas de la politique d'aide sociale à l'enfance, est réalisée par les départements et partiellement prise en charge par l'État ;
- les mineurs non accompagnés présentent un profil différent des autres enfants confiés à l'ASE, ce qui induit des modalités particulières de prise en charge : selon une étude de la DREES de 2016[23], la moyenne d'âge des enfants confiés à l'ASE en 2014 s'établissait à 12 ans. Les garçons n'étaient que légèrement plus nombreux que les filles (56 %) alors que les MNA sont à 95 % des garçons, âgés pour 84 % d'entre eux de 15 à 17 ans[24]. La durée de prise en charge des MNA est donc susceptible d'être plus courte que celle des autres publics de l'ASE, accueillis plus jeunes ;
- la sortie du dispositif : les modalités de prise en charge des MNA sont influencées par la situation des jeunes étrangers à la majorité au regard du droit au séjour et de la nationalité. L'obtention d'un titre de séjour délivré par le préfet étant conditionnée à l'intégration du jeune, caractérisée par le suivi d'une formation ou son insertion professionnelle, les services de l'ASE sont incités à privilégier un suivi éducatif fondé, en cas de besoin, sur l'apprentissage du français et le suivi d'une formation professionnelle. Quel que soit le titre de séjour demandé (carte travailleur temporaire, carte vie privée et familiale, par exemple), il appartient au préfet d'apprécier si le mineur remplit ou non les conditions requises au regard des dispositions du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA).

3.1.2 Des obligations particulières de prise en charge au titre de *« l'accueil provisoire d'urgence »* des personnes *« se déclarant mineures »*

L'article R. 221-11 du CASF impose au président du conseil départemental de mettre en place un accueil provisoire d'urgence dont la durée est fixée à cinq jours pour toute personne *« se déclarant mineure et privée temporairement ou définitivement de la protection de sa famille ».* Durant le temps de l'accueil provisoire, il incombe au président du conseil départemental de procéder à une première évaluation en vue de l'orientation du mineur. Ce sont les services chargés de la mise à l'abri qui procèdent à la première évaluation ou la structure à laquelle la mission a été déléguée.

Dès la phase du recueil du mineur présumé, le procureur de la République apporte son concours au président du conseil départemental. L'article L. 226-3, alinéa 1er du CASF prescrit en effet l'intervention de l'autorité judiciaire au stade même de l'évaluation des informations préoccupantes relative aux mineurs non accompagnés, dès la phase de recueil provisoire prévue à l'article L. 223-2 du même code. Le procureur prend une ordonnance de placement auprès des services sociaux du département dans le ressort duquel l'enfant a été signalé.

L'art. R. 221-11 du CASF dispose par ailleurs que le président du conseil départemental *« peut demander au préfet de département et, à Paris, au préfet de police de l'assister dans les investigations »* nécessaires en vue d'évaluer la situation de cette personne *« au regard notamment de ses déclarations sur son identité, son âge, sa famille d'origine, sa nationalité et son état d'isolement »*.

[23] https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/dt200.pdf
[24] Rapport de la mission bipartite (IGA, IGAS, IGJ, ADF) de réflexion sur les mineurs non accompagnés, février 2018.

3.2 De plus en plus d'arrivées à Paris mais une prise en charge en grande partie assurée par les autres départements

Dans son rapport de 2008 consacré à l'aide sociale à l'enfance du département de Paris, la chambre régionale des comptes ne consacrait qu'un seul paragraphe à la question des mineurs isolés étrangers (MIE), ancienne dénomination des MNA, dans lequel il était fait mention de l'afflux important de demandes de prise en charge des MIE, avec un pic s'établissant à 847 demandes en 2002 pour redescendre à 315 demandes en 2006, sans commune mesure avec les 3 731 demandes observées dix ans plus tard.

En 2013, dans son rapport de suivi, la chambre consacrait un paragraphe au suivi de la recommandation selon laquelle le département de Paris devait adapter les effectifs de la cellule d'accueil des MIE pour faire face au niveau d'activité. Elle constatait une augmentation considérable des MIE accueillis à l'ASE de Paris depuis 2010. Ils représentaient plus du quart des 5 700 jeunes pris en charge en 2013. L'ASE de Paris accueillait à elle seule près du tiers des 6 000[25] mineurs étrangers isolés en France. Le rapport de suivi de 2013 ne mentionnait pas l'évolution des demandes de prise en charge si bien que la relation entre l'augmentation des demandes de prise en charge et celle des admissions ne pouvait être établie.

3.2.1 Des demandes de prise en charge multipliées par 5,5 entre 2015 et 2018

Paris, en tant que ville-capitale, est particulièrement concernée par les demandes de prise en charge de MNA, en fonction de l'évolution du contexte international dont les aléas expliquent pour une part la forte augmentation de ces demandes sur la période récente. Ainsi, avec 7 367 demandes en 2018, les personnes ayant sollicité un accueil d'urgence à Paris et demandant à être évaluées étaient 5,5 fois plus nombreuses qu'en 2015. Au premier trimestre 2019, la Ville comptait déjà 2 195 demandes de prise en charge alors même que les pics de présentation se situent généralement au début de l'été jusqu'au mois de décembre/janvier.

Tableau n° 32 : Évolution des demandes de prise en charge en comparaison des jeunes reconnus MNA (2014/2018)

	2014	2015	2016	2017	2018
Nombre de personnes ayant sollicité un accueil provisoire d'urgence auprès de la collectivité en tant que mineurs non accompagnés	X	1 327	3 731	6 676	7 367
Nombre d'évaluations ayant débouché sur une décision positive de reconnaissance de la situation de mineurs non accompagné	X	391	419	1 070	1 815
Pourcentage des personnes reconnues comme mineurs non accompagnés	X	29 %	11 %	16 %	25 %

Source : CRC à partir des données de la Ville de Paris

Le nombre d'évaluations positives a progressé un peu moins rapidement (multiplication par 4,6) si bien que la part des personnes reconnues comme MNA n'a finalement pas augmenté au cours de cette période, passant de 29 % en 2015 à 25 % en 2018. On peut noter qu'en 2016, le nombre d'évaluations positives est resté quasiment stable alors que celui des demandes a été multiplié par presque trois. On devine l'importance du dispositif d'accueil et d'évaluation des demandeurs alors mis en place par la Ville de Paris.

[25] Les derniers chiffres disponibles des mineurs pris en charge par les départements indiquent 13 008 au 31 décembre 2016, preuve que ce phénomène d'augmentation considérable des prises en charge MNA est observé au niveau national.

3.2.2 La Ville de Paris ne prend en charge qu'une faible part des MNA évalués par elle du fait du dispositif de répartition entre départements

Afin que les collectivités – comme la Ville de Paris – qui doivent faire face à un nombre élevé de demandes d'évaluation n'en supportent pas seules la charge au titre de l'ASE, un dispositif de répartition a été mis en œuvre à partir de 2013, consolidé par la loi du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant. Ainsi, l'article L. 375-5 du code civil et l'article L. 221-2-2 du CASF disposent que *« le ministre de la justice fixe les objectifs de répartition proportionnée des accueils de ces mineurs entre les départements, en fonction de critères démographiques et d'éloignement géographique ».* L'application de cette disposition a été précisée par le décret du 24 juin 2016 et l'arrêté du 28 juin 2016. Le tableau suivant en montre l'impact pour la Ville de Paris qui reconnaît un tiers des MNA mais s'en voient confier un nombre équivalent à celui des sept départements de la région.

Le dispositif de répartition présente cependant deux difficultés. Il ne procède qu'à une répartition aval, après la phase d'évaluation, et ne permet donc pas de répartir les demandeurs au cours de la phase de mise à l'abri. De plus, la répartition n'est pas automatique et demeure conditionnée à la décision du juge des enfants et du procureur de la République qui peuvent décider de placer le mineur dans le département qui a procédé à son évaluation.

Tableau n° 33 : MNA confiés aux départements en 2017

Départements	Nombre de personnes reconnues MNA par les départements en 2017	Nombre de MNA confiés aux départements d'IDF en 2017	Clé de répartition par département
Paris	**1 263**	**341**	**2,25 %**
Val-de-Marne	776	334	2,25 %
Val-d'Oise	608	319	2,14 %
Seine-Saint-Denis	546	397	2,66 %
Seine-et-Marne	271	353	2,38 %
Hauts-de-Seine	204	396	2,66 %
Essonne	180	351	2,36 %
Yvelines	61	375	2,53 %
Total IDF	3 909	2 866	19,23 %
France métropolitaine	14 908		

Source : rapport d'activité 2017, ministère de la justice, mission mineurs non accompagnés, mars 2018

Les départements qui admettent le plus de MNA à l'aide sociale à l'enfance (après répartition) ne sont pas ceux qui en ont accueilli puis évalué le plus :

Tableau n° 34 : Les premiers départements en France métropolitaine, pour les MNA reconnus sur place et pour les MNA admis à l'ASE départementale.

Rang	Les premiers départements pour le nombre de demandeurs reconnus comme MNA			Rang	Les premiers départements pour le nombre de MNA admis à l'ASE	
1	Paris	1 263		1	Nord	678
2	Val-de-Marne	776		2	Bouches-du-Rhône	504
3	Nord	633		3	Seine-Saint-Denis	397
4	Loire-Atlantique	617		4	Hauts-de-Seine	396
5	Val-d'Oise	608		5	Gironde	389
6	Hautes-Alpes	575		6	Pas-de-Calais	380
7	Seine-Saint-Denis	546		7	Yvelines	375
8	Métropole de Lyon	352		8	Métropole de Lyon	361
9	Hérault	343		9	Seine-et-Marne	353
10	Isère	335		10	Essonne	351
				11	Paris	341

Source : Données retraitées par la Cour des Comptes à partir du rapport 2017 de la Mission MNA du ministère de la Justice

Ainsi, d'après le tableau ci-dessus, la Ville de Paris apparaît de loin comme le premier département de France pour le nombre de demandeurs évalués et reconnus comme MNA en 2017. Elle est par ailleurs également le premier département de France pour le nombre de demandes de prises en charge tandis qu'elle ne figure pas dans la liste des 10 premiers départements qui accueillent des MNA à l'ASE.

Concernant enfin la part des MNA parmi l'ensemble des mineurs placés à l'ASE de Paris, le tableau ci-dessous montre que, de 30 % en 2014, elle s'est stabilisée autour de 25 % depuis 2016. Ainsi, par l'effet de la cellule de répartition nationale, la part des MNA admis à l'ASE de Paris reste stable.

Tableau n° 35 : Part des MNA parmi l'ensemble des mineurs placés à l'ASE de Paris

Nombre d'enfants pris en charge du 1/1 au 31/12	2014	2015	2016	2017	2018	Évolution 2014/2018
II – Total des enfants bénéficiant de mesures de placement	6 010	5 505	5 528	5 604	5 806	- 3 %
III- Enfants placés chez des Tiers digne de confiance	000	247	243	238	252	14 %
IV – Contrats Jeunes majeurs	2 105	1 970	1 807	1 822	1 773	- 16 %
Total des enfants et jeunes concernés (= II + III + IV)	8 337	7 722	7 578	7 664	7 831	- 6 %
dont Pupilles de l'État	129	117	110	105	111	- 14 %
dont au titre des mineurs isolés étrangers	2 492	2 068	1 924	1 915	1 989	- 20 %
Part des MNA parmi les enfants bénéficiant de mesures de placement au sein de l'ASE	30 %	27 %	25 %	25 %	25 %	

Source : Ville de Paris

3.3 Un guichet d'entrée unique pour une mise à l'abri systématique

3.3.1 Une restructuration de l'accueil et de la mise à l'abri

Conformément au cadre juridique défini par le CASF et la circulaire du 31 mai 2013, les jeunes étrangers isolés sont accueillis et mis à l'abri dans le département dans lequel ils se présentent. En application de l'article L. 223-2 du CASF, cette mise à l'abri est prolongée le cas échéant par une ordonnance provisoire de placement du parquet et se traduit par une prise en charge physique du jeune, en particulier de son hébergement.

3.3.1.1 Une adaptation des dispositifs face à l'augmentation des demandes

Pour faire face à l'arrivée croissante de jeunes non accompagnés sur le territoire parisien, la Ville de Paris a adopté en avril 2015 un *« plan d'accueil et accompagnement des mineurs isolés étrangers »* qui vise à améliorer le dispositif d'évaluation, la mise à l'abri d'urgence, mais aussi l'accueil temporaire, avant admission à l'ASE et saisine de la cellule de répartition nationale, en attente de la décision du juge des enfants. La collectivité parisienne affiche des objectifs d'exemplarité en matière de protection et de prise en charge des mineurs non accompagnés. Ce plan, qui constitue un des volets du schéma départemental de la protection de l'enfance 2015-2020, décline 15 mesures pour améliorer la prise en charge des mineurs isolés étrangers, regroupées autour de quatre objectifs.

Le premier objectif concerne l'amélioration du dispositif d'accueil et d'évaluation sociale et comprend trois mesures : la refonte du dispositif de premier accueil et d'évaluation ; la mise en place d'un dispositif de mise à l'abri des jeunes migrants en attente d'évaluation de leur minorité dès le premier jour ; la formalisation des décisions administratives de refus d'admission à l'aide sociale à l'enfance.

3.3.1.2 Un dispositif de premier accueil en partie délégué à la Croix-Rouge française

Avant 2016, la permanence d'accueil et d'orientation des mineurs isolés étrangers (PAOMIE) était confiée à un opérateur associatif, France Terre d'asile (FDTA). La mise à l'abri des jeunes évalués par la PAOMIE était essentiellement assurée par FDTA qui gérait environ 150 places de mises réparties dans différentes structures.

Dans une décision d'août 2014, le Défenseur des droits, saisi par un collectif d'associations, a relevé des lacunes dans l'évaluation et la mise à l'abri des jeunes étrangers isolés par les services parisiens de l'aide sociale à l'enfance. Il a esquissé de nombreuses pistes d'amélioration pour mieux garantir leurs droits.

En juin 2015, la Ville a lancé un appel à projets pour créer une structure de primo-accueil, d'évaluation et d'orientation, ainsi qu'un dispositif d'hébergement d'urgence pour les mineurs isolés étrangers. L'appel à projets publié au Bulletin municipal officiel du 30 juin 2015 (p. 2014, 2015) précise que *« les candidats potentiels ont la possibilité de présenter un projet pour l'un des deux lots ou pour les deux. Il s'agit de deux services distincts dont les gestionnaires pourront être différents tout en ayant l'obligation de travailler en bonne coordination entre eux et avec le SEMNA ainsi qu'avec l'Espace Mise à l'Abri (EMA) de France Terre d'Asile ».*

À la suite de cet appel à projets, le dispositif d'évaluation des mineurs isolés étrangers (DEMIE 75) a été confié à la Croix Rouge. La mise à l'abri des demandeurs continue d'être assurée par France Terre d'Asile principalement et aussi par l'association Coallia. La Ville a ainsi dissocié les mission d'évaluation et de mise à l'abri, dans le but de mieux garantir les intérêts des demandeurs.

3.3.1.3 La création d'un service de premier accueil : la cellule d'évaluation et d'orientation auprès des mineurs non accompagnés (CEOMNA)

Jusqu'en janvier 2019, le secteur éducatif des mineurs non accompagnés (SEMNA) au sein du bureau de l'accompagnement vers l'autonomie et l'insertion du pôle parcours de l'enfant (ex-BASE, bureau de l'aide sociale à l'enfance) cumulait deux rôles : un rôle de porte d'entrée nationale en amont au vu des flux du dispositif d'évaluation et, en aval, un rôle de prise en charge des MNA confiés de manière pérenne au département de Paris.

La création de la cellule d'évaluation et d'orientation auprès des mineurs non accompagnés (CEOMNA) a permis de dissocier ces deux missions. La CEOMNA pilote et coordonne les dispositifs (évaluation et hébergement d'urgence) d'accueil des jeunes migrants se présentant comme mineurs isolés, notamment de ceux qui sollicitent une admission à l'ASE. Le DEMIE 75 lui transmet quotidiennement la liste des nouveaux arrivants. De même, la cellule dispose d'éléments de suivi statistique (file active, liste des hébergements disponibles) actualisés quotidiennement. Elle intervient à toutes les étapes conduisant aux décisions d'admission ou de refus de prise en charge par l'ASE, jusqu'à leur transmission au Parquet.

Ainsi, la création de la CEOMNA a renforcé la prise en charge qualitative en aval par le SEMNA sans que la gestion des flux en amont, particulièrement variables, vienne en permanence bouleverser le service. Elle a aussi permis d'approfondir les différents partenariats nécessaires selon les phases : par exemple, en amont, avec la cellule de répartition nationale et les autres départements.

3.3.2 Un guichet d'entrée unique et une mise à l'abri inconditionnelle

Le dispositif d'évaluation des mineurs isolés étrangers (DEMIE 75) géré par la Croix-Rouge assure le premier accueil de tout jeune isolé étranger sollicitant une prise en charge au titre de la protection de l'enfance. Il peut s'y présenter seul et spontanément mais aussi être orienté ou accompagné par des tiers, des associations ou des institutions. Le DEMIE 75 est le seul point d'entrée pour les personnes se déclarant mineurs non accompagnés. La Ville assure que le DEMIE 75 est très bien identifié par les jeunes et les différents acteurs. Il est situé 5, rue du moulin Joly, dans le 11ème arrondissement.

La mise à l'abri, le jour de la présentation au DEMIE 75, est inconditionnelle. Toute personne se présentant comme MNA passe au moins une nuit à l'abri, y compris si elle est reconnue manifestement majeure. Dans ce cas, une notification de majorité et un refus de prise en charge, signés par la Ville, sont donnés à la personne reconnue manifestement majeure le lendemain de sa mise à l'abri. Il s'agit de donner au jeune reconnu comme majeur ses premiers papiers officiels. En cela, cette procédure respecte les mesures déclinées dans le plan de l'accueil et l'accompagnement des MIE sur la mise à l'abri dès le premier jour de tout jeune migrant et la formalisation des décisions administratives.

Tableau n° 36 : Personnes ayant sollicité un accueil provisoire et mises à l'abri par la Ville

Les phases préalables de signalement et de mise à l'abri					
	2014	2015	2016	2017	2018
Nombre de personnes ayant sollicité un accueil provisoire d'urgence auprès du département en tant que mineurs non accompagnés	ND	1327	3731	6676	7367
dont nombre de personnes s'étant présentées d'elles-mêmes directement aux services du département	ND	ND	ND	ND	ND
dont nombre de personnes signalées par les services de police ou de gendarmerie	ND	ND	ND	ND	ND
dont nombre de personnes signalées par des associations ou par des tiers	ND	ND	ND	ND	ND
dont autres cas (préciser les hypothèses)	ND	ND	ND	ND	ND
Nombre de personnes s'étant vu opposer un refus de mise à l'abri par le département	Cet item ne correspond pas à la pratique départementale puisque l'ensemble des situations, y compris les manifestement majeurs font l'objet d'une évaluation et d'une mise à l'abri jusqu'à notification				
dont refus au motif d'une absence de minorité manifeste					
dont non mise à l'abri du fait d'une saturation provisoire des dispositifs d'accueil					
dont refus pour d'autres motifs (à expliciter)					
Nombre de contentieux devant le juge des référés pour refus de mise à l'abri	0	0	0	0	0
Nombre d'ordonnances du juge des référés validant le refus de mise à l'abri	0	0	0	0	0
Nombre d'ordonnances du juge des référés annulant le refus de mise à l'abri	0	0	0	0	0

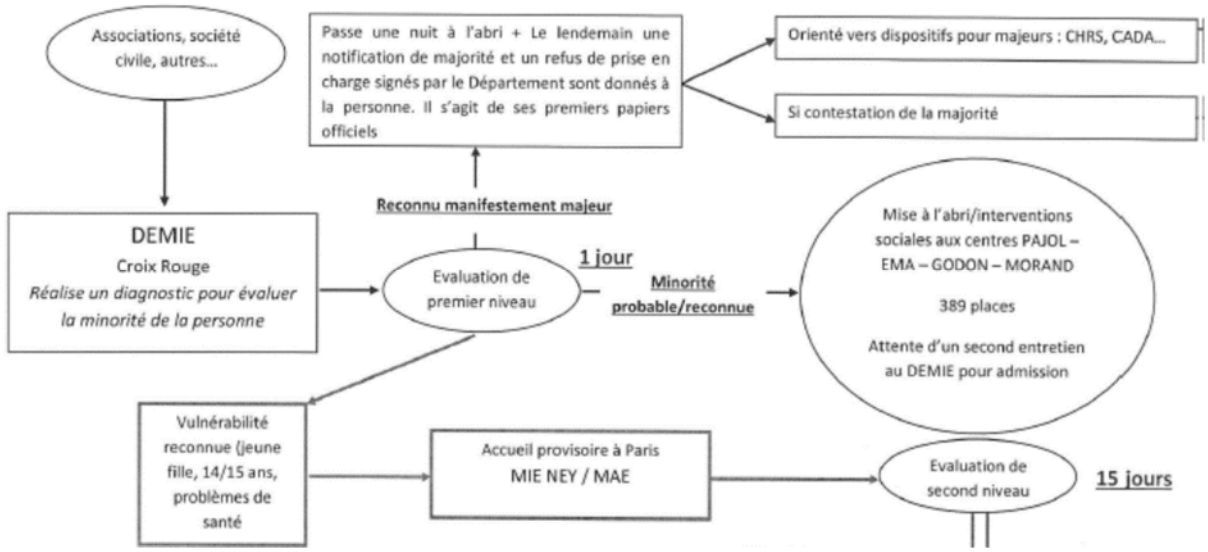
Source : Ville de Paris

La Ville ne dispose pas de statistiques différenciant les modes de présentation au DEMIE 75 (associations, police, etc.). Du fait de la mise à l'abri inconditionnelle de la Ville, il n'existe pas de contentieux liés au refus de mise à l'abri. Les contentieux liés au refus d'admission à l'ASE relèvent uniquement de la compétence du juge des enfants quand bien même l'action du requérant s'apparente à celle d'un recours contre une décision administrative de refus.

Tout primo-arrivant se présentant au DEMIE 75 est reçu lors d'un entretien d'accueil et d'évaluation visant à recueillir les éléments relatifs à sa situation et à adapter son orientation, en fonction de son niveau d'autonomie et de vulnérabilité. En effet, les jeunes pouvant présenter des vulnérabilités particulières (grave problème de santé, garçon de moins de 15 ans, jeune fille, etc.) sont signalés à la CEOMNA afin qu'elle puisse décider d'une mise à l'abri adaptée et d'une prise en charge particulière. Les autres se voient fixer une date de rendez-vous pour une évaluation plus approfondie qui conclura sur leur minorité et leur isolement.

Ainsi, la présentation, la mise à l'abri et l'évaluation font l'objet d'un seul et même processus. La mise à l'abri est poursuivie jusqu'à la fin du processus d'évaluation matérialisée par la notification de la décision de la collectivité. La mise à l'abri des jeunes manifestement majeurs dure effectivement jusqu'au premier jour ouvré suivant. Pour les jeunes nécessitant un second entretien avant décision de la collectivité, elle dure plusieurs jours, voire plusieurs semaines.

Schéma n° 3 : La mise à l'abri et l'évaluation des jeunes se présentant comme MNA



Source : Ville de Paris, parcours d'un Mineur non Accompagné (MNA). Seule une partie du schéma est ici reproduite)

À ce stade, les situations des jeunes accueillis au DEMIE 75 ne sont pas transmises au parquet et ne font pas l'objet d'une ordonnance de placement provisoire (OPP). Toutefois, les situations qui, lors de l'accueil du jeune, semblent relever de la traite des êtres humains, sont signalées au parquet en amont de l'évaluation de minorité (protocole TEH). Les jeunes sont sous statut administratif jusqu'à la décision d'admission. Les situations pour lesquelles la minorité est retenue, après l'évaluation, peuvent faire l'objet d'un signalement au parquet sous la forme d'une information préoccupante en application de l'article L. 223-2 du CASF.

3.3.3 Une nécessaire coordination entre les acteurs de l'évaluation et de la mise à l'abri

La Ville estime que la coordination des acteurs, face à un flux croissant de demandes, est un enjeu quotidien très mobilisateur aussi bien pour les partenaires associatifs que pour les services centraux (CEOMNA). Le fait que les opérateurs de l'évaluation et de la mise à l'abri soient distincts emporte des garanties supplémentaires en matière d'évaluation des jeunes se présentant comme MNA mais exige aussi une coordination accrue des partenaires associatifs.

Un protocole de fonctionnement du dispositif d'évaluation des mineurs isolés étrangers (DEMIE 75) ainsi que des dispositifs de mise à l'abri a été conclu par la Ville de Paris, la Croix Rouge, France Terre d'Asile et Coallia pour s'assurer de la fluidité du dispositif.

Le contrôle des dispositifs et de leur articulation est assuré par une commission de suivi qui s'appuie sur les statistiques d'activité présentées par chaque opérateur dans un bilan bimestriel. Cette commission a pour fonction d'assurer le bon respect du protocole et de vérifier la pertinence des outils qui en découlent. Composée de représentants de l'ASE, de la Croix Rouge et des dispositifs de mise à l'abri (MAA), elle se réunit tous les deux mois.

Le DEMIE 75 assure une transmission à l'ensemble des partenaires, en particulier les associations chargées de la mise à l'abri, d'une file active régulièrement mise à jour, comprenant les informations d'état civil des jeunes demandeurs, la date de leur présentation, et la date du rendez-vous prévu pour l'évaluation. Il a pour mission d'assurer la coordination opérationnelle entre les différentes parties prenantes.

Les services de mise à l'abri sont chargés de l'accompagnement global des jeunes durant la phase d'évaluation. La transmission d'informations entre les travailleurs sociaux de France Terre d'Asile ou de Coallia et le DEMIE 75 est nécessaire pour que les jeunes disposent de toutes les informations nécessaires pour leurs rendez-vous d'évaluation au DEMIE.

De même, la prise en charge du suivi de santé par les travailleurs sociaux des dispositifs de mise à l'abri se fait en lien avec l'infirmière du DEMIE 75, le psychologue et la cellule santé de la Ville pour les situations complexes. Le DEMIE 75 dispose, en effet, d'infirmiers et d'un psychologue pour le suivi médical des jeunes durant toute la phase d'évaluation. En cas d'urgence, les dispositifs de mise à l'abri orientent les jeunes vers les services d'urgence. La cellule santé de la Ville intervient en appui technique du dispositif de premier accueil dans les situations complexes. Un protocole santé est en cours d'élaboration par DEMIE, la CEOMNA et la cellule santé de l'ASE.

La Croix-Rouge précise, en réponse aux observations de la chambre, que lorsque les jeunes ne trouvent pas de réponse à leurs besoins fondamentaux au sein de leur lieu de mise à l'abri, au-delà de la participation à l'orientation pour un accès à l'accueil provisoire d'urgence, et bien que ce ne soit pas dans ses missions, au regard du protocole qui le lie à la Ville de Paris, le DEMIE s'efforce de répondre également aux sollicitations des jeunes relativement à des besoins essentiels qui n'ont pu être satisfaits sur les sites d'accueil comme par exemple un besoin de vêtements.

3.3.4 Une mise à l'abri différenciée en fonction des profils de jeunes

De manière générale, la Ville met à l'abri les jeunes se présentant comme MNA en attente d'évaluation dans des hébergements qui ne sont pas les structures classiques d'hébergement de l'ASE, réservées à un accueil pérenne. Néanmoins, lorsqu'une vulnérabilité particulière est détectée par le DEMIE 75 (moins de 15 ans, filles enceintes, problèmes de santé, etc.), en lien avec l'infirmière et la psychologue sur place, et que la mise à l'abri dans ces dispositifs dédiés ne parait pas adaptée, la personne est orientée vers le foyer d'accueil d'urgence de la Ville, qui relève des établissements parisiens de l'ASE.

Tableau n° 37 : Personnes mises à l'abri

Les phases préalables de signalement et de mise à l'abri					
	2014	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**
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		1 327	3 731	6 676	7 367
dont accueil dans un dispositif d'hébergement d'urgence créé spécifiquement pour les jeunes se présentant comme étant des mineurs non accompagnés	Quasi systématiques (hors très grande vulnérabilité, orientées à la MAE)				
dont accueil dans un foyer départemental de l'enfance					
dont accueil dans une maison d'enfants à caractère social (MECS)					
dont accueil auprès d'un assistant familial					
dont accueil dans un foyer de jeunes travailleurs					
dont hébergement hôtelier					
dont autre mode d'accueil pour la mise à l'abri (à expliciter)					
Nombre de personnes admises par le département à un accueil d'urgence et qui ont quitté cet accueil avant la fin de la phase d'évaluation de leur minorité et de leur situation sociale	ND	ND	ND	ND	ND
Dont départs de leur propre initiative (fugues, …)	ND	ND	ND	ND	ND
Dont autre raisons de départ, à expliciter	ND	ND	ND	ND	ND

Source : Ville de Paris

Les jeunes évalués comme manifestement majeurs, dès le terme du premier entretien et mis à l'abri une seule nuit avant notification de la décision le lendemain, sont orientés en priorité vers une structure d'accueil d'urgence dédiée aux *« MNA »,* le centre d'accueil *« Godon »* géré par Coallia, qui dispose de 50 places.

La majorité des jeunes, amenés à rester plusieurs nuits dans le dispositif, en attente d'une évaluation de second niveau, sont orientés vers le dispositif opéré par France Terre d'Asile, (MIE Pajol) qui permet un accompagnement social quotidien avec un hébergement hôtelier de 250 places en moyenne, ce nombre pouvant s'adapter à celui des présentations.

La Ville ne comptabilise pas les jeunes qui fuguent avant ou après évaluation sur la phase de mise à l'abri, et ne tient pas de statistiques les concernant. Néanmoins l'information figure dans les dossiers personnels.

3.3.5 Les efforts de la collectivité pour garantir la fluidité des dispositifs de mise à l'abri

La Ville doit faire face à des flux d'arrivée importants tout en maintenant la fluidité du dispositif de mise à l'abri lors des périodes de forte affluence. Animée par la volonté de mettre à l'abri toute personne se présentant comme MNA, la Ville fait face à la présentation de nombreux adultes à la recherche d'un hébergement sur les dispositifs de protection de l'enfance, étant donné la saturation quasi-constante de l'hébergement des jeunes adultes vulnérables (compétence de l'État opérée notamment via le 115). Face à cet afflux grandissant de présentations (le mois de de janvier 2019 a constitué un record avec 917 présentations), la Ville a multiplié les places de mise à l'abri et les moyens de la Croix Rouge.

France Terre d'Asile a ouvert en janvier 2016, suite à l'appel à projets de la Ville lancé en juin 2015, le service de mise à l'abri pour MIE de Pajol, qui permet la mise à l'abri en hébergement hôtelier de 50 jeunes. L'augmentation importante et constante des arrivées sur le territoire parisien en 2018 a porté les places disponibles en hôtels de 230 à 270 en décembre 2018. Les 270 places actuellement disponibles sont réparties entre huit établissements hôteliers ayant autorisation d'exploitation. Quatre hôtels ont fait l'objet en mars 2017 de visites d'inspection par les agents du bureau des hôtels et foyers de la préfecture de police de Paris.

Les moyens du DEMIE 75, multipliés par deux en 2017, ont encore été augmentés en 2019 pour atteindre 40 ETP. Trois lieux d'accueil (République, Place d'Italie, métro Couronnes) ont été créés pour fluidifier le processus et différencier le lieu de premier accueil des lieux d'évaluation.

Un autre objectif de la Ville est de garantir la disponibilité des places en dispositifs d'hébergement d'urgence en cas de besoin. Elle a ainsi mis en place un dispositif de réservation de places d'accueil d'urgence à disposition quotidienne du parquet de Paris au sein de la maison d'accueil d'urgence Eleanor Roosevelt (MAE), établissement en régie de la Ville de Paris, et développe sans cesse le dispositif de mise à l'abri des MNA. L'établissement Godon, géré par Coallia, qui dispose de 50 places, est aussi réservé à l'accueil d'urgence des MNA, 24 heures sur 24 (en plus de l'hébergement des jeunes « manifestement » majeurs).

Tableau n° 38 : Augmentation des places de mise à l'abri et taux d'occupation

	2016	2017	2018
FTDA	119 % Calibrage moyen de 107 places (prévu à 80)	177 % Calibrage moyen de 230 places (prévu à 130)	102 % Calibrage moyen de 235 places (prévu à 230)
Coallia Godon		62 % 7 514 nuitées réalisées sur 12 110 possibles (calibrage à 30 puis à 50 places juill/dec)	47 % 8 680 nuitées réalisées sur 18 250 possibles (calibrage à 50 places)

Source : Ville de Paris

La Croix-Rouge, en réponse aux observation de la chambre, indique, qu'elle a formulé auprès du « Conseil départemental de Paris » une proposition d'activité d'accueil de jour, pour les jeunes en cours d'évaluation, qui n'a pas été retenue. Ce dispositif permettrait, selon elle, de développer une approche intégrée de l'accompagnement des personnes, grâce à un lieu ressources, à l'instar de ce qui est mis en œuvre par le SAMNA (service d'accueil des mineurs non accompagnés) que gère la Croix-Rouge française à Bobigny, et qui est adossé à sa structure chargée de l'évaluation de la minorité et de l'isolement dans ce département.

3.3.6 L'accompagnement pendant la phase de mise à l'abri

Les services de mise à l'abri sont chargés de l'accompagnement global des jeunes durant la phase d'évaluation. Ils gèrent l'alimentation, la transmission d'information liée à leur situation et prise en charge, le transport, l'habillement et le suivi de leur santé, en lien avec l'infirmière du dispositif d'évaluation des mineurs isolés étrangers (DEMIE 75), le psychologue et la cellule santé de la Ville, pour les situations complexes.

L'accompagnement social est effectué par des équipes de travailleurs sociaux des partenaires chargés de la mise à l'abri qui passent quotidiennement pour rencontrer les jeunes et des équipes en permanence sur place pour le dispositif Godon (Coallia).

3.3.7 Le cas de l'accueil temporaire qui ne relève pas de la mise à l'abri

Dans le cas où la décision de la Ville de Paris est le refus d'admission à l'ASE, suite à une évaluation concluant à l'absence de minorité, le jeune peut saisir le juge des enfants dans le cadre d'une requête en assistance éducative. Pendant cette phase de recours juridictionnel (qui ne relève pas du contentieux administratif), la Ville maintient le jeune à l'abri, lorsque celui-ci lui est confié par ordonnance de placement provisoire (OPP), le temps de l'évaluation (demande d'expertise complémentaires). Le jeune est alors orienté vers les dispositifs d'accueil temporaire qui se différencient de ceux de la mise à l'abri avant évaluation.

Ces OPP, en cas de saisine du juge des enfants après décision négative de la Ville, ne sont pas systématiques, ce qui tend à démontrer que la majorité du jeune ne fait pas l'objet de doutes de la part du magistrat dans un certain nombre de cas. La Ville fait valoir qu'un maintien de tous les jeunes ayant déposé un recours en mise à l'abri générerait un double risque : durant des mois (au vu des délais de justice), le maintien de public majeur avec des publics mineurs dans des structures faites pour héberger des mineurs engendrerait un risque de sursaturation des places réservées aux mineurs par des majeurs confirmés, qui privilégierait cette voie plutôt que le recours au 115, plus difficile d'accès. Par ailleurs, la cohabitation entre jeunes majeurs et mineurs peut représenter des risques pour le public mineur.

3.4 Des évaluations de minorité au fort impact national

L'entretien d'évaluation a pour objectif de réaliser l'évaluation de la situation du sollicitant, en particulier au regard des critères de minorité et d'isolement. Il s'inscrit dans le cadre de l'article L. 226-2-1 du CASF. L'article R. 221-11 du CASF pose les grandes lignes directrices de la procédure d'évaluation. L'arrêté du ministre de la justice du 17 novembre 2016 fixe un référentiel national pour cette évaluation, référentiel qui reprend la trame d'évaluation fixée par les circulaires du 31 mai 2013 et du 25 janvier 2016.

L'évaluation sociale doit se dérouler dans une langue comprise par l'intéressé et, si besoin, en présence d'un interprète *« faisant preuve de neutralité vis-à-vis de la situation »*. Le jeune doit être informé *« des objectifs et des enjeux de l'évaluation qui doit être une démarche empreinte de neutralité et de bienveillance »*. Il doit notamment être informé qu'il est susceptible d'être pris en charge dans un autre département (arrêté du 17 novembre 2016 pris en application du décret n° 2016-840 du 24 juin 2016 relatif aux modalités de l'évaluation des mineurs privés

temporairement ou définitivement de la protection de leur famille). Cette évaluation est censée se dérouler au cours de la phase de mise à l'abri dont la durée a été fixée à cinq jours (article R. 221-11 du CASF, I).

3.4.1 Des évaluations pratiquées par la Croix-Rouge française conformément au référentiel national

Les évaluations sont réalisées pour le compte de la Ville de Paris par la Croix-Rouge française, au sein du dispositif d'évaluation des mineurs isolés étrangers (DEMIE 75), divisé en trois lieux et dans des bureaux dédiés à cette mission. Chaque primo-arrivant fait l'objet d'une première évaluation. Les évaluateurs du DEMIE, appuyés par les intervenants sociaux des dispositifs de mise à l'abri, informent les jeunes, dès leur arrivée, des objectifs et enjeux de l'évaluation, ainsi que du déroulement de la procédure. En cas de doute, le jeune est convoqué à une deuxième évaluation. La durée moyenne du premier entretien est d'environ 30 minutes et de 2 heures pour le second entretien. Une troisième évaluation peut avoir lieu si l'évaluateur demande à ce que le jeune soit reçu par le psychologue de la structure. Le jeune n'est pas assisté par un tiers durant l'évaluation. La Ville fait valoir que la présence d'associations au profil parfois militant et présumant une minorité absolue de tous les jeunes pourrait rendre le travail d'évaluation très complexe.

Le DEMIE 75 dispose d'évaluateurs sociaux formés au multiculturalisme et possédant des notions de géopolitique. Ils sont multilingues afin de mener les entretiens en ayant à recourir le moins possible à de l'interprétariat. Ils disposent d'une trame d'évaluation garantissant le respect des exigences de l'arrêté de 2016 qui définit les critères de l'évaluation. La Ville a défini cette trame en s'appuyant sur un groupe de travail composé de l'ensemble de ses partenaires, administratifs et associatifs. Elle s'assure du respect du référentiel national par le DEMIE 75, son délégataire. De même, les évaluations réalisées par le DEMIE font l'objet d'un groupe de travail dirigé par la ville pour réajuster en permanence les pratiques. Le dispositif est coordonné par la cellule d'évaluation et d'orientation auprès des mineurs non accompagnés (CEOMNA) ainsi que le bureau des établissements et partenariats associatifs (BEPA) afin de s'assurer que les procédures et orientations de la Ville sont bien respectées.

Tableau n° 39 : Le déroulement de la phase d'évaluation

Le déroulement de la phase d'évaluation						
		2014	2015	2016	2017	2018
Nombre de personnes ayant fait l'objet d'une évaluation de leur minorité et de leur situation sociale par la collectivité			**1 327**	**3 731**	**6 676**	**7367**
Nombre d'entretiens conduits dans le cadre de l'évaluation	Nombre d'évaluations ayant donné lieu à **un seul** entretien	x	1 327	1 850	3 622	3 349
	Nombre d'évaluations ayant donné lieu à **deux** entretiens	x	0	1 881	3 054	3 170
	Nombre d'évaluations ayant donné lieu à **trois entretiens ou plus**					
Durée moyenne des entretiens (en heures)						
Nombre de recours à un service d'interprétariat						
Durée des évaluations de la minorité et de la situation sociale entre le début de la mise à l'abri (accueil provisoire) et la décision prise par le maire de Paris à l'issue de l'évaluation	**Durée moyenne (en jours)**					
	Nombre de cas où la durée a été inférieure à 5 jours					
	Nombre de cas où l'évaluation a duré de 5 jours à 8 jours					
	Nombre de cas où l'évaluation a duré 9 ou 10 jours					
	Nombre de cas où l'évaluation a duré plus de 10 jours					
	Durée de l'évaluation la plus longue (en nombre de jours)					
Nombre d'évaluations ayant débouché sur une décision positive de reconnaissance de la situation de mineurs non accompagné		**x**	**391**	**419**	**1 070**	**1 815**
Pour ces décisions favorables, durée moyenne de l'évaluation						
Nombre d'évaluations ayant débouché sur une décision négative (refus de reconnaissance de la situation de mineurs non accompagné)		**x**	**936**	**3 312**	**5 606**	**5 552**

Source : Ville de Paris

Chaque évaluation fait l'objet d'un rapport écrit sur les six items de l'arrêté. La première évaluation est sous forme de grille/tableur et la seconde respecte une trame prédéfinie mais est exclusivement narrative. Les rapports sont relus par un cadre du DEMIE 75 pour validation puis transmis à la CEOMNA. Les chefs de bureau du Pôle parcours s'appuient sur eux pour prononcer une décision de prise en charge (au titre de l'article L 223-2 du CASF) pour les évalués mineurs isolés ou de refus de prise en charge pour les jeunes n'apportant pas d'éléments suffisants permettant d'appuyer leur demande. À la suite de l'entretien, les jeunes sont informés des décisions d'admission via les dispositifs de mises à l'abri et des décisions de refus ou via le DEMIE 75.

Dans le tableau ci-dessous, jusqu'en 2018, le nombre de personnes ayant fait l'objet d'une évaluation était égal à la somme des personnes ayant fait l'objet d'un seul ou de deux entretiens parce que les données statistiques de la Ville ne distinguaient pas les personnes ayant fugué avant l'entretien (personnes manifestement majeures, MNA en transit souhaitant faire une demande dans un autre pays, etc.). En effet, seulement 6 519 personnes ont fait l'objet cette année-là d'au moins un entretien tandis que 7 367 ont sollicité un accueil d'urgence et ont donc été reçues à un entretien d'accueil (sur rendez-vous, comptabilisé différemment du premier entretien d'accueil).

Tableau n° 40 : L'évaluation de l'état civil, de la minorité et de la situation sociale

L'évaluation de l'état civil, de la minorité et de la situation sociale						
		2014	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**
Nombre de personnes ayant fait l'objet d'une évaluation de leur minorité et de leur situation sociale par le département (reprise de la ligne 3 du tableau 1.2)		**X**	**1 327**	**3 731**	**6 676**	**7 367**
Genre	Jeunes garçons		**1 208**	**3 603**	**6 548**	**7 181**
	Jeunes filles		**119**	**128**	**128**	**186**
Nombre de personnes n'ayant produit aucun document d'identité						
Nombre de personnes ayant produit des documents d'identité						
Nombre de cas où ces documents ont été estimés authentiques et rattachables au demandeur						
Nombre de cas où des documents estimés authentiques n'ont pas pu être rattachés au demandeur						
Nombre de cas où les documents ont été estimés frauduleux						
Nombre de cas où des services extérieurs (préfecture, …) ont été sollicités en cours d'instruction pour apprécier l'authenticité des documents d'identité et/ou leur rattachement aux demandeurs		0	0	0	0	0
Nombre de personnes pour lesquels un examen radiologique osseux a été demandé par le département pour une estimation de l'âge		0	0	0	0	0
Nombre de cas où les demandes d'examen osseux n'ont pu être réalisées par refus de la personne concernée						
Nombre de cas où les examens osseux ont été réalisés						
Parmi les examens osseux réalisés, nombre de cas concluant à l'absence de minorité						
Nombre de cas où des services extérieurs ou des professionnels d'autres spécialités ont été sollicités pour évaluer la cohérence des éléments recueillis sur la situation sociale et le parcours						

Nombre de cas pour lesquels un signalement a été effectué (au préfet, au procureur de la République, à d'autres services de l'État)	Signalements aux services chargés dela lutte contre la fraude	0	0	0	0	0
	Signalement pour suspicion d'existence de réseaux de traite des êtres humains	ND	ND	ND	19	54
	Signalements pour d'autres motifs (à préciser)					

Source : Ville de Paris

Par ailleurs, en 2016, seulement 11 % des jeunes s'étant présentés comme MNA ont bénéficié d'une décision positive de reconnaissance de la situation de MNA tandis que cette proportion a augmenté à 25 % en 2017 et 2018. Selon la Ville, cette évolution est liée au changement de l'opérateur chargé du premier accueil en janvier 2016 (le DEMIE 75 géré par la Croix Rouge a succédé à la PAOMIE, structure de France Terre d'Asile).

La Ville n'a pas fourni les données sur la durée du processus d'évaluation entre le début de la mise à l'abri et la décision de la collectivité mais elle a indiqué que cette durée est extrêmement variable selon les moments de l'année et la saturation du dispositif. Elle peut aussi bien être inférieure à une semaine qu'atteindre près de six semaines en pleine saturation hivernale.

Les principales difficultés rencontrées, selon la collectivité, résident dans l'absorption complète des flux sous la forme d'une mise à l'abri immédiate puis d'un entretien d'évaluation dans un délai raisonnable, tout en prenant en compte les vulnérabilités liées au très jeune âge et à la santé de l'enfant. La délicate articulation entre rapidité et qualité dans ce contexte nécessite des adaptations fréquentes du dispositif au cours d'un même exercice. La Ville précise également qu'elle a systématiquement adapté ses moyens pour revenir à une durée inférieure à trois semaines, par exemple avec l'ouverture en deux ans de deux autres sites du DEMIE 75, ce qui en fait un dispositif sur trois sites, unique en France. Une évaluation à Paris de premier niveau réalisée dans un délai correct nécessite la mobilisation d'importants moyens logistiques et humains de l'opérateur jusqu'à des services hors DASES en période hivernale, 50 demandeurs par jour peuvent alors se présenter.

3.4.2 Des évaluations sans le concours d'expertises complémentaires et le recours aux données biométriques

L'évaluation de la minorité et de l'isolement telle qu'elle est pratiquée par la Ville ne se fait que par le prisme de l'évaluation sociale. La Ville laisse l'évaluation de l'authenticité des documents fournis ou de l'examen médico-légal de la minorité à la compétence du parquet ou du juge des enfants qui font le choix de procéder ou non à des expertises complémentaires (examen d'âge physiologique, fraude documentaire). La Ville explique que ce choix fait consensus aussi bien auprès des juges du tribunal pour enfants que du parquet. Il a notamment été décidé du fait de situations aux apparences contradictoires. La Ville cite ainsi le cas de majeurs avérés qui parviennent à présenter des vrais papiers de mineurs issus du trafic et de mineurs qui, mal conseillés, présentaient de faux papiers achetés à des passeurs alors qu'ils relevaient de la protection de l'enfance. Ainsi, en cas de doute, la Ville estime que c'est aux juges ou au parquet de mandater des expertises documentaires ou physiologiques.

La Ville indique qu'elle ne dispose pas de données statistiques sur le nombre de personnes ayant produit des documents d'identité. Les évaluateurs indiquent dans leurs rapports les documents présentés par le jeune et fournissent une copie. Ils précisent leurs conditions d'obtention et font part de leurs commentaires en cas de doute ou de modifications manifestes du document. Ces éléments relatifs aux documents d'identité figurent donc dans chaque rapport d'évaluation mais ne font pas l'objet d'un suivi statistique.

L'indication du genre des MNA permet de savoir que la part des jeunes filles parmi eux est infime autour de 2,5 % en 2018. La Ville doit disposer d'un suivi statistique propre à l'état-civil des MNA afin de connaître ce public aussi sous l'angle de l'âge et de l'origine géographique. Elle n'a pas indiqué pas si ces éléments permettant d'établir un profil des MNA et son évolution d'année en année sont transmis sous forme de tableaux de bord par le DEMIE 75 ou sont retravaillées par la CEOMNA à partir des rapports d'évaluation.

La Ville n'a pas recours au fichier biométrique d'appui à l'évaluation de la minorité, prévu par le décret n°2019-57 du 30 janvier 2019, car elle l'estime contraire à l'intérêt des enfants[26]. On observera à ce propos que selon la décision du Conseil d'Etat n° 428478 et 428826 du 5 février 2020, *Unicef France et autres, Conseil national des barreaux*, le décret de 2019 instituant le dispositif ne contient aucune disposition, qui « en elle-même [serait] contraire à l'exigence de protection de l'intérêt supérieur de l'enfant ».

Ce fichier national, issu de la loi n°2018-778 du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie, doit comporter des informations telles que les empreintes digitales, les coordonnées téléphoniques et électroniques ou la photographie des jeunes étrangers qui sollicitent une protection. Il a été créé pour empêcher des jeunes de se présenter successivement dans plusieurs départements dans le but d'obtenir une nouvelle évaluation de leur âge. L'objectif est de mettre fin au nomadisme dû à la grande disparité dans la conduite des évaluations par les départements dont les taux de reconnaissance de la minorité varient de 9 % à 100 %.

Ce faisant, même si le recours à la préfecture de police n'est pas une obligation, la Ville de Paris, en y renonçant, affaiblit parfois la qualité des évaluations auxquelles elle procède et s'expose à reconnaître une situation de minorité au bénéfice du doute.

Par ailleurs, la collectivité ne recense pas le nombre de fois où elle fait appel à des services extérieurs pour évaluer la cohérence des éléments recueillis lors de l'évaluation (hors préfecture de police qui n'est pas sollicitée), ni ne suit statistiquement les situations faisant l'objet d'un signalement particulier au niveau du parquet, hormis les signalements pour suspicion d'existence de réseau de traite des êtres humains.

Or, la nécessité d'une période limitée de mise à l'abri des jeunes impose des délais restreints pour l'instruction des demandes à partir de la transmission électronique du rapport d'évaluation, du DEMIE 75 à la CEOMNA, avant 18 heures. La rédaction finale de ce rapport ne peut se faire au-delà du jour ouvré suivant l'entretien final. Le lendemain de cette transmission, avant 10 heures, la CEOMNA transmet au DEMIE 75 les décisions prises à l'issue du rapport d'évaluation. Cinq cas de figure peuvent se présenter.

a) Le jeune est admis à l'ASE : les arrêtés d'admission sont signés par les responsables de secteur. Un signalement de la situation est fait au parquet qui transmet au CEOMNA, en lien avec la cellule de répartition nationale, une ordonnance de placement provisoire précisant le département de prise en charge. Le départ est organisé via les dispositifs de mise à l'abri par la CEOMNA. L'admission dans le département d'accueil se fait dans un délai moyen de huit jours.

b) Le jeune est admis au bénéfice du doute : un signalement de la situation est fait au parquet qui transmet au CEOMNA une ordonnance de placement provisoire accompagnée d'une demande d'examen complémentaire (EAP et/ou expertise documentaire). L'admission dans le département d'accueil se fait dans un délai moyen de huit jours. Le dispositif de mise à l'abri informe le jeune du caractère non définitif de son admission à l'ASE. Quoi qu'il en soit, même si cette admission n'est pas pérenne, elle ne concerne plus la Ville.

[26] Dernier paragraphe du rapport sur le bilan et perspectives de l'accueil et la prise en charge des MNA où la Ville explique les raisons de son choix.

c) Le jeune se voit opposer une décision de refus, qui doit être signée par le chef de bureau du Pôle parcours de l'enfant et notifiée par le chef de service du DEMIE 75, si besoin avec l'assistance d'un interprète : il est alors orienté vers les dispositifs en lien avec sa situation. Le récépissé de remise est communiqué à la CEOMNA qui en assure la conservation dans le dossier administratif. En cas de non remise, l'original est transmis à la CEOMNA. En tant qu'élément préparatoire à l'instruction de la demande, le rapport d'évaluation synthétisé ne peut faire l'objet d'une communication au demandeur. Archivé au dossier administratif, sa communication doit faire l'objet d'une demande écrite du demandeur.

d) Aucune décision n'est prise à ce stade : une demande d'évaluation complémentaire est demandée par la CEOMNA. La cellule transmet alors au DEMIE 75 les éléments précis attendus de cette demande de réévaluation.

e) Les jeunes pour lesquels le rapport d'évaluation ne conclut pas à la minorité mais qui disposent de documents d'identité rattachables et sécurisés font l'objet d'un traitement différencié : la situation est transmise au parquet qui décide ou pas l'admission à l'ASE mais, durant cette attente, la mise à l'abri du jeune est maintenue ce qui témoigne de la volonté de la Ville de donner les meilleures garanties aux jeunes migrants se présentant comme MNA.

D'après le tableau ci-dessous, les décisions positives de la Ville sont très exceptionnellement remises en cause par le parquet puisque seulement 11 sur 1 815 décisions positives (0,6 %) en 2018 n'ont pas donné lieu à la saisine du juge des enfants. Avant 2018, cette proportion était encore plus marginale, sans que l'on puisse en déduire si ce changement vient du parquet ou de la procédure d'évaluation elle-même.

Tableau n° 41 : Suites des décisions prises à l'issue de l'évaluation

Analyses et suites des décisions prises à l'issue de l'évaluation					
	2014	2015	2016	2017	2018
Nombre total de décisions rendues par le président du conseil départemental à l'issue du processus d'évaluation (total des lignes 15 et 17 du tableau 1.2.)		1 327	3 731	6 676	7 367
Cas 1 : Décisions positives du président du conseil départemental (reconnaissance de la minorité et de la situation de danger) et transmission au procureur de la République en vue de la saisine du juge des enfants (ligne 15 du tableau 1.2)	X	391	419	1 070	1 815
Dans ces cas 1, nombre de cas dans lesquels le procureur de la République a décidé de ne pas suivre la décision positive du président du conseil départemental et de ne pas saisir un juge des enfants en estimant que l'intéressé(e) n'est pas mineur(e)	X	1	2	2	11
Dans ces cas 1, nombre de cas dans lesquels le juge des enfants n'a pas suivi la décision positive du président du Conseil départemental	X	0	0	0	0
Cas 2 : Décisions négatives du président du conseil départemental et refus de prise en charge de l'intéressé en tant que mineur(e) non accompagné(e) (ligne 17 du tableau 1.2)	X	936	3 312	5 606	5 552
dont décisions négatives motivés par l'absence de situation de minorité					
dont décisions négatives motivées par le fait que l'évaluation sociale a mis en évidence des incohérences graves					
dont décisions motivées par l'absence de danger					
dont autres motifs de refus (à expliciter)					

Dans ces cas 2 (décisions négatives du président du conseil départemental), suites contentieuses éventuelles	Nombre de saisines directes du juge des enfants par les personnes dont l'admission a été refusée par le président du conseil départemental					
	Nombre de cas où le juge des enfants a pris une décision d'admission, en contradiction avec le refus opposé par le président du conseil départemental	**Attention, il s'agis souvent d'admissions le temps de réaliser des expertises. Ce ne peut donc être considéré absolument pérenne. Nombre d'entre eux donnent lieu à des mains levées au terme des expertises (6 à 8 mois de délai)**	**73**	**259**	**332**	**297**

Source : Ville de Paris

3.4.3 Des évaluations parfois répétées des mineurs non accompagnés

La Ville reconnait avoir observé plusieurs cas de demandeurs sollicitant une nouvelle évaluation après une évaluation défavorable dans un autre département. Ces situations sont repérées soit par le parquet lors de la saisine de la répartition nationale, soit par l'évaluateur lors d'échange mettant en doute une arrivée directe au sein des locaux du DEMIE 75. La Ville n'est pas en mesure d'indiquer la proportion précise d'évaluations favorables qu'elle a réalisées concernant des demandeurs ayant connu une évaluation défavorable dans d'autres départements. Elle estime que ce nombre est négligeable.

À l'inverse, la mission MNA du ministère de la justice fait état pour 2019 de réévaluations dans d'autres départements des jeunes reconnus mineurs à Paris. Il n'existe cependant aucun cas à Paris où le juge des enfants ne suit pas la décision positive de la Ville.

Les décisions de refus ont représenté 75 % des décisions en 2018. Pour seulement 5 % d'entre elles (moins de 10 % les années précédentes), le juge des enfants a pris une OPP pour confier les jeunes à l'ASE de Paris le temps de réaliser des expertises complémentaires. Ces admissions temporaires, dont la Ville indique que nombre d'entre elles donnent lieu à des mains levées de placement, sans en indiquer la proportion, durent entre six et huit mois pendant lesquels les jeunes sont hébergés dans des structures dédiées et font l'objet d'une prise en charge particulière.

La saisine du juge des enfants peut avoir lieu après décision de non admission par la protection de l'enfance, sous deux formes : soit d'emblée, soit comme une sorte de recours contre la décision de la collectivité. Ce n'est pas, au sens juridique du terme, un recours exercé contre la décision administrative de refus de prise en charge, pour lequel le tribunal administratif serait compétent. La saisine du juge des enfants est une première instance. Il s'agit d'un double circuit d'entrée dans le dispositif MNA.

Depuis le 1er janvier 2017, conformément à l'engagement pris auprès du Défenseur des droits, la Ville de Paris formalise systématiquement les décisions administratives de refus de prise en charge, ce qui facilite l'accès au droit, notamment à la saisine du juge des enfants. Auparavant, les décisions de non admission ne faisaient que l'objet d'une notification orale.

Le juge des enfants est saisi de plusieurs centaines de situations par an mais l'ensemble des jeunes n'étant pas confiés à l'ASE, y compris durant la phase d'expertise par la justice, seul le tribunal pour enfants en a une comptabilité précise. La Ville n'est pas en mesure d'indiquer ce nombre. Le tableau qui s'y rapporte ne recense donc pas l'ensemble des saisines du juge des enfants suite à une décision de refus, il ne mentionne que les cas où les jeunes ont fait l'objet d'une décision de refus et ont été placés temporairement à l'ASE de Paris par OPP dans l'attente d'une admission définitive ou non, après expertises complémentaires.

3.4.4 Des flux à sens unique des MNA de Paris vers les autres départements

Une fois la minorité établie, l'autorité judiciaire doit saisir la cellule MNA du ministère de la justice chargée de proposer une affectation géographique pour le placement définitif, sur la base des effectifs de MNA pris en charge par département et portés à sa connaissance. Ces données, actualisées quotidiennement, font l'objet d'une communication hebdomadaire sur le site du ministère de la justice. Cette obligation s'impose pour les mineurs signalés par l'ASE, c'est-à-dire les mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille (article 375-5 du code civil). L'autorité judiciaire a compétence exclusive pour statuer sur les situations individuelles des mineurs, en stricte considération de l'intérêt supérieur de l'enfant. Cette désignation emporte le dessaisissement de l'autorité judiciaire du ressort dans lequel le MNA a été signalé par le conseil départemental, au profit de celle du lieu d'accueil,

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

La cellule MNA du ministère de la justice est toujours saisie s'agissant des MNA évalués comme tels par la Ville de Paris sauf quand le requérant a saisi directement le juge des enfants et est déjà scolarisé sur le territoire parisien. Le placement à l'ASE de Paris est, dans ces cas, déclaré à la cellule centrale de la PJJ par la collectivité afin de décompte.

Tableau n° 42 : Durée entre la décision positive de la maire de Paris et la décision de placement prise par le juge des enfants (*)

	2014	2015	2016	2017	2018
Durée moyenne					1,5 mois
Nombre de cas où cette durée a été inférieure à 1 mois					1 586
Nombre de cas où cette durée a été de 1 mois à 3 mois					117
Nombre de cas où cette durée a été de 4 mois à 6 mois					69
Nombre de cas où cette durée a été de plus de 6 mois					0
Durée la plus longue (en nombre de mois)					5,5 mois

(*) Cette durée concerne l'ensemble des personnes reconnues comme étant des mineurs non accompagnés suite à leur évaluation par un département (que ce soit celui contrôlé ou un autre) et qui ont été placés auprès du Département contrôlé dans l'attente de la décision du juge des enfants. La Ville n'a pas renseigné cette durée pour les années précédentes, ce qui ne permet pas une analyse en termes d'évolution de la performance.

Source : Ville de Paris

À Paris, sur les 1 815 jeunes ayant fait l'objet d'une décision positive, 1 772 ont fait l'objet d'une décision de placement la même année (la différence est due à ceux pour lesquels la décision de placement est intervenue début 2019). Pour plus de 89 %, cette décision est intervenue un mois après que la décision a été prise. Dans 69 cas, cette durée est comprise entre 4 et 6 mois, sans que la Ville explique que la durée plus longue concerne les cas les plus *« complexes »* nécessitant un suivi spécifique. Entre la décision positive de la Ville et la

décision de placement de l'autorité judicaire, les MNA continuent d'être hébergés dans les structures de mise à l'abri.

Compte tenu du flux des MNA arrivant à Paris, la Ville atteint son *« quota »* uniquement avec ceux qu'elle a elle-même évalués et n'accueille donc aucun MNA évalué par les autres départements. Elle indique assumer une charge de centralité en jouant de fait le rôle d'une plateforme de répartition nationale. Les frais d'acheminement à sa charge se seraient élevés à 500 000 € en 2018.

Départements où sont placés les MNA suite à leur évaluation, dans l'attente de la décision du juge des enfants

		2014	2015	2016	2017	2018
Cas 1 : Personnes ayant fait l'objet d'une décision positive de la Ville de Paris *(sous réserve du décalage dans le temps entre ces décisions et les décisions de placement prises par le juge des enfants)*	Nombre de placements dans le département		215	177	259	588
	Nombre de placements dans d'autres départements en application de la gestion centralisée des placements	222	175	242	811	1 227
Cas 2 : Personnes ayant fait l'objet de décisions positives prises de présidents d'autres conseils départementaux et qui ont été placées dans le département en application de la gestion centralisée des placements		0	0	0	0	0

Source : Ville de Paris

Sur les 1 815 jeunes reconnus par la Ville comme MNA en 2018, 588 ont été placés à l'ASE de Paris, soit 32 %. En 2017, cette proportion était de seulement 24 % (259 placements sur 1 070 décisions de reconnaissance) mais de 55 % en 2015. La Ville indique que les critères de placement dans ses services ou ceux d'autres départements sont liés à l'état de santé et au suivi pénal des MNA. Les jeunes qui ont besoin d'un suivi médical ou qui font l'objet de procédures pénales au tribunal judiciaire de Paris sont placés dans les services de la Ville.

3.4.5 Un coût de la mise à l'abri jugé par la Ville insuffisamment compensé par l'État

Le décret n° 2016-840 du 24 juin 2016 pris en application de la loi n° 2016-297 du 14 mars 2016 relatif à l'accueil et aux conditions d'évaluation de la situation des mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille a confirmé 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 : remboursement d'un montant forfaitaire, fixé par le comité de gestion du Fonds national de financement de la protection de l'enfance 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. Ce montant forfaitaire était en vigueur jusqu'en 2018.

Selon le rapport de la mission bipartite MNA (inspections générales/ADF) de mars 2018, les dépenses supportées par de nombreux départements sont très supérieures, du fait de la durée effective de l'évaluation et de la mise à l'abri, au remboursement forfaitaire maximal de 1 250 € versés par l'État.

De nouvelles modalités de participation forfaitaire de l'État à la phase de mise à l'abri et d'évaluation ont été fixées par arrêté du 28 juin 2019 pour les évaluation conclues à compter du 1er janvier 2019[27]. Une aide de 500 € par jeune évalué sera désormais apportée aux départements. Un remboursement forfaitaire de l'hébergement des jeunes est prévu dans la limite de 90 € par jour pendant les 14 premiers jours puis de 20 € les neuf jours suivants.

Dans la composition du coût global pour la Ville de la mise à l'abri et de l'évaluation, trois postes sont à prendre à compte : l'hébergement d'urgence (qui comprend les coûts liés à l'alimentation et aux dépenses annexes liées à l'hébergement), la réalisation des opérations d'évaluation et les frais d'acheminement des MNA placés dans d'autres départements. En 2018, le coût global a atteint 9,7 M€ pour la Ville de Paris (dont 79 % pour l'accueil en hébergement d'urgence), en hausse de 61 % contre seulement 10 % pour le nombre de jeunes mis à l'abri se présentant comme MNA (6 676 en 2017 et 7 367 en 2018).

Tableau n° 43 : Coûts de la phase de mise à l'abri

Coûts et recettes en atténuation pour les phases de mise à l'abri et d'évaluation								
Données en €		***Imputations comptables***		**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**
A- Coût global, pour la collectivité, de la phase de mise à l'abri et d'évaluation (total des lignes ci-dessous)		***Compte par nature***	***Fonction et sous-fonction***				6 000 000	9 700 000
Coûts engagés pour l'hébergement des personnes	Accueil dans un dispositif d'hébergement d'urgence créé spécifiquement pour les jeunes se présentant comme étant des mineurs non accompagnés	c/					4 200 000	7 700 000
	Accueil dans un foyer départemental de l'enfance	c/						
	Accueil dans une maison d'enfants à caractère social (MECS)	c/						
	Accueil auprès d'assistants familiaux	c/						
	Accueil dans un foyer de jeunes travailleurs	c/						
	Hébergement hôtelier	c/						
	Autre mode d'accueil pour la mise à l'abri (à expliciter)	c/						
Coûts liés à l'alimentation, aux vêtements et à l'accès aux soins (hors coûts déjà intégrés dans les éventuels forfaits avec hébergement)		c/						
Coûts pour la réalisation des opérations d'évaluation de la minorité et de la situation sociale des demandeurs;		c/					1 400 000	1 500 000
Autres coûts administratifs (personnels et moyens de la collectivité, ...)		c/						
Frais de justice (en cas de contentieux)		c/						
Frais d'acheminement des mineurs non accompagnés placés dans d'autres départements ou en provenance d'autres départements		c/					400 000	500 000
Autres coûts et frais (à expliciter)		c/						
B- Recettes externes perçues par le département pour financer la phase de mise à l'abri et l'évaluation (total des lignes ci-dessous)		***Compte par nature***	***Fonction et sous-fonction***					
Recettes perçues de la part de l'Etat (Fonds national de financement de la protection de l'enfance) en application de l'article R.221-12 du code de l'action sociale et des familles		c/					8 100 000	6 600 000
Autres recettes externes perçues (à expliciter)		c/						
Autres recettes externes perçues (à expliciter)		c/						
COUT NET A LA CHARGE DE LA COLLECTIVITE (= A-B)								3 100 000

Source : Ville de Paris

La Ville explique que la prévision d'activité du dispositif d'évaluation et de mise à l'abri a été sous calibrée en 2017, générant un déficit pour le dispositif d'hébergement géré par France Terre d'Asile de 2 M€ en 2017, qui a été repris en 2018, conformément aux pratiques de tarification. C'est ainsi que les recettes perçues de la part du Fonds national de financement de la protection de l'enfance étaient de 8,1 M€ en 2017 et 6,6 M€ en 2018 alors que le coût global a augmenté de 3,7 M€ en 2018. Si le déficit de 2,1 M€ réalisé en 2017 a été neutralisé en 2018, le coût net à la charge de la collectivité s'est élevé à environ 1 M€.

[27] Le dispositif a été modifié par le décret n° 2020-768 du 23 juin 2020 modifiant les modalités de la contribution forfaitaire de l'Etat à la mise à l'abri et à l'évaluation de la situation des personnes se déclarant mineures et privées de la protection de leur famille et par l'arrêté du 23 octobre 2020 modifiant l'arrêté du 28 juin 2019 pris en application de l'article R. 221-12 du code de l'action sociale et des familles et relatif à la participation forfaitaire de l'Etat 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.

3.5 La prise en charge des MNA par l'aide sociale à l'enfance

3.5.1 Un dispositif de suivi qui peine à se mettre en place

Au sein de l'ASE, le secteur éducatif auprès des mineurs non-accompagnés (SEMNA) assurait le premier accueil avant la création de la cellule d'évaluation et d'orientation auprès des mineurs non accompagnés (CEOMNA), qui est chargée d'accompagner les MNA dans le cadre de leurs mesures d'assistance éducative ou de tutelle. L'importance des flux rendant difficile l'attribution systématique d'un référent éducatif pour chaque MNA, les cadres du SEMNA font souvent office de référent faute de travailleur social disponible.

Dès la prise en charge de l'enfant, un dossier personnel est ouvert. Les décisions le concernant sont saisies dans le logiciel métier de gestion des prises en charge IODAS. Le dossier médical fait l'objet d'un traitement particulier sous le contrôle de la cellule santé de l'aide sociale à l'enfance.

Une forme de projet pour l'enfant (un projet d'accueil personnalisé) avait été mis en place en 2014 au SEMNA, adapté aux MNA, conformément à la mesure n°9 du livret d'accueil. Ce projet d'accueil personnalisé devait prendre en compte les dimensions scolaires et professionnelles du MNA et être co-construit avec lui mais les nécessités induites par la gestion du flux des arrivées n'ont pas permis de poursuivre cette expérimentation. Le contrat jeune majeur constitue souvent le premier projet formel et objectivé, en dehors des documents individuels de prise en charge (DIPC) dans les établissements, dont bénéficient les MNA au sein de l'ASE. Cela s'explique aussi par l'âge tardif dans la minorité au moment de leur arrivée, en grande partie après 17 ans.

Il n'existe pas au sein du SEMNA de service responsable spécifiquement de la construction du projet d'intégration des MNA (projet éducatif et d'apprentissage, suivi des aspects sanitaires et psychologiques, suivi de la bonne intégration sociale, participation à des activités culturelles ou sportives, etc.). Ce travail est effectué par les structures d'accueil auxquelles les MNA sont confiés, en lien avec le référent du jeune. Celles-ci accompagnent également le MNA dans les entretiens en vue de l'obtention d'un contrat Jeune majeur dont elles sont cosignataires. En cas de difficulté de prise en charge, une coordination des interventions des professionnels des structures et des services centraux se met systématiquement en place.

Concernant l'accompagnement renforcé vers l'autonomie et l'insertion professionnelle, la Ville a souhaité développer le parrainage professionnel au moyen d'une charte. Le parrainage ne concerne pas que les MNA mais l'ensemble des jeunes bénéficiant de l'ASE. Il s'agit de l'un des engagements, intitulé *« Accompagner les adolescents vers l'autonomie »* de l'axe 5 du schéma parisien de prévention et de protection de l'enfance. Selon cette charte, le parrainage professionnel s'adresse aux jeunes mineurs confiés à l'ASE et jeunes majeurs de 18 à 21 ans ayant signé un contrat jeune majeur. Il n'a pas vocation à s'arrêter lorsque le suivi éducatif prend fin. Le service référent de cette démarche est le secteur éducatif jeunes majeurs (SEJM). Sa mission est de répondre de façon ciblée et coordonnée aux besoins des jeunes majeurs en lien avec les établissements et les structures d'accompagnement. Il expérimente actuellement l'animation d'un conseil des jeunes dont l'un des objectifs est d'instaurer un tutorat paritaire. Ce projet ne concerne pas que les jeunes majeurs MNA.

Il n'existe pas à proprement parler de parcours type spécifique que le SEMNA et le SEJM tenteraient de décliner avec de chaque jeune placé. En revanche, le SEMNA a fait le constat que l'accès à l'apprentissage est un élément central de la réussite de ce parcours, favorisant grandement le passage à l'autonomie et les premières démarches de régularisation du droit au séjour. Une attention particulière est également portée aux conditions du passage à la majorité concernant l'avancement du projet d'insertion professionnelle et la consolidation de l'état-civil, garantes de la suite de la réussite du parcours du MNA.

3.5.2 Une tutelle exercée en principe par la Ville de Paris mais peu mise en pratique

Lorsqu'un MNA est pris en charge par l'ASE, la tutelle doit être assurée par *« la collectivité publique compétente en matière d'aide sociale à l'enfance »*, à savoir le département. L'exercice de la tutelle est fondamental puisqu'en dépendent directement le bon déroulement de la scolarité du MNA, le suivi de sa situation médicale et la gestion de son patrimoine.

Or, l'exercice effectif de cette tutelle peut connaître des difficultés liées à la différence de compétence du juge des enfants et du juge des tutelles. Le juge des enfants est compétent pour décider du placement d'un mineur mais cela n'emporte pas le transfert de la tutelle au président du conseil départemental. Il appartient en effet dans un second temps au juge des tutelles de déclarer la vacance de la tutelle (liée à l'éloignement des parents) et de la déférer au président du conseil départemental. À Paris, l'ouverture d'une tutelle est souvent demandée par le juge des enfants dans ses premières ordonnances de placement provisoire (OPP) en assistance éducative. Cependant, le tribunal judiciaire de Paris ne dispose que de deux juges aux affaires familiales en charge de la tutelle des mineurs si bien que les procédures durent de six mois à un an. Ainsi, passé 17 ans, il est improbable que le jeune puisse bénéficier d'une ouverture de tutelle. En-deçà, la tutelle est demandée dès lors que l'état des documents d'identité le permet, ce qui est loin d'être toujours le cas.

Quand des documents d'identité sont présentés, l'établissement de leur authenticité par les autorités consulaires du pays d'origine pose de nombreuses difficultés et les documents qui arrivent du pays d'origine ou « des mains d'un ami providentiel » (selon l'expression de la Ville), vont nécessiter une authentification par la police aux frontières (PAF), rallongeant le délai de la procédure. La Ville estime que les collaborations avec les services consulaires des pays d'origine, sauf quand il s'agit de jeunes réfugiés, nécessiteraient d'être travaillées, à l'instar, par exemple, des procédures mises en place dans le cadre des accords bilatéraux avec l'administration algérienne.

Tableau n° 44 : MNA dont la Ville assure la tutelle

	2014	2015	2016	2017	2018
Nombre total de mineurs non accompagnés pris en charge par le département		813	843	854	891
Nombre de mineurs non accompagnés dont le département assure la tutelle en vertu d'une décision du juge des tutelles		102	55	50	53

Source : Ville de Paris

En 2018, les MNA dont la Ville assurait la tutelle en vertu d'une décision du juge des tutelles ne représentaient que 6% de l'ensemble des MNA pris en charge. Ce pourcentage a baissé de moitié depuis 2015. L'une des explications de cette baisse pourrait résider dans l'augmentation de l'âge moyen des MNA à partir de 2016, quand la Ville a changé d'opérateur pour l'évaluation des situations de minorité et d'isolement.

3.5.3 Des MNA plus âgés et plus autonomes que les autres mineurs protégés

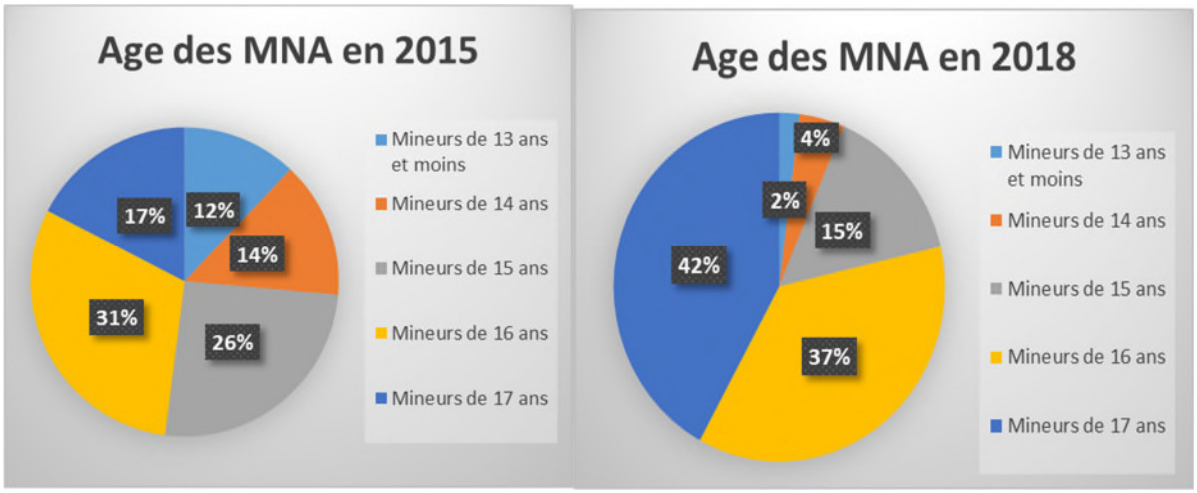
Tableau n° 45 : Profils des MNA entrés au cours d'année dans le dispositif d'accueil de la Ville

		2014	2015	2016	2017	2018
Origine de l'entrée dans le dispositif	Mineurs non accompagnés qui avaient été évalués et suivis dès leur mise à l'abri par le département		390	419	1 070	1 815
	Mineurs non accompagnés qui avaient été évalués dans d'autres départements et qui ont été confiés au département		0	0	0	0
Sexe	Jeunes garçons		361	381	974	1 679
	Jeunes filles		29	38	96	136
Âges à l'entrée dans le dispositif d'accueil	Mineurs de 13 ans et moins		47	65	46	36
	Mineurs de 14 ans		56	66	126	79
	Mineurs de 15 ans		100	96	272	272
	Mineurs de 16 ans		119	134	445	665
	Mineurs de 17 ans		68	58	181	763

Source : Ville de Paris

Parmi les jeunes MNA pris en charge par la Ville de Paris, la part des jeunes filles est très minoritaire (7,5 % en 2018) mais supérieure à leur part (2,5 %) dans l'ensemble des jeunes évalués.

Graphique n° 11 : Répartition des MNA par âge



Source : CRC, données Ville de Paris

L'âge moyen des MNA reconnus par la Ville de Paris augmente. La part des plus de 16 ans était de 79 % en 2018 contre 48 % en 2015. Il paraît difficile d'en tirer des conclusions concernant l'évolution de l'âge moyen des jeunes se présentant comme MNA car la structure PAOMIE (gérée par France Terre d'Asile) chargée d'évaluer les jeunes jusqu'en janvier 2016 s'était vue reprocher par le Défenseur des Droits d'exclure d'emblée les jeunes qui semblait proche de la majorité. Par ailleurs, la part des mineurs de 13 ans et moins a été réduite en 2018 alors que la présomption de minorité est plus manifeste à cet âge.

La Ville dit avoir identifié des spécificités chez le *« public »* des MNA par rapport aux autres jeunes qu'elle accueille : ils sont souvent allophones et peu scolarisés ; ils sont plutôt autonomes au quotidien et font généralement preuve d'une grande maturité ; leurs premiers objectifs sont la régularisation de leur droit au séjour à 18 ans ainsi que l'accès à une formation et à un emploi. Leur état de santé est généralement meilleur que celui des autres enfants de l'ASE à l'exception des dents et des traumatismes psychosomatiques éventuellement subis au cours de la migration.

Ces conditions impliquent une prise en charge éducative en grande autonomie, notamment à partir de 17 ans, l'accès rapide à une formation qualifiante après une mise à niveau toujours indispensable. Elles impliquent aussi d'anticiper les démarches de régularisation du droit au séjour et le passage à la majorité qui peut être particulièrement anxiogène pour ces jeunes.

De ce fait, la Ville considère que les MNA constituent pour les professionnels des usagers souvent moins difficiles à accompagner, d'autant que les interventions familiales sont distantes. En conséquence, une structure qui accueille dans la durée un grand nombre de MNA, si elle n'est pas spécialisée, perd progressivement en compétence sur le public *« traditionnel »* de l'ASE et sa capacité à accueillir des cas complexes. La Ville a donc cherché une prise en charge adaptée et spécialisée des MNA qui lui sont confiés. À l'inverse, elle reconnaît qu'une certaine mixité entre MNA et public *« traditionnel »* de l'ASE dans des structures d'hébergement classiques peut être bénéfique. La présence de MNA, résilients et volontaires, peut créer une certaine émulation au sein d'établissements soucieux d'ouvrir leur projet éducatif.

3.5.4 Un besoin croissant de structures d'hébergement

3.5.4.1 Une absence de cohérence de données

Le nombre de MNA pris en charge par la Ville, qui a augmenté de 9,5 % entre 2015 et 2018, ne varie pas dans les mêmes proportions que le flux de présentation. Par ailleurs, les données fournies par la Ville ne coïncident pas d'un tableau à l'autre.

Tableau n° 46 : Modalités de prise en charge des MNA

Modalités de prise en charge des mineurs non accompagnés par le département (données relatives à l'ensemble des mineurs non accompagnés pris en charge par le département au 31 décembre)						
		2014	2015	2016	2017	2018
Nombre total de mineurs non accompagnés pris en charge par le département			**813**	**843**	**854**	**891**
Nombre de mineurs non accompagnés dont le département assure la tutelle en vertu d'une décision du juge des tutelles			**102**	**55**	**50**	**53**
Mineurs non accompagnés faisant l'objet d'une simple mesure d'assistance (action éducative à domicile -AED-, action éducative en milieu ouvert -AEMO-) sans placement			**5**	**2**	**0**	**10**
Mineurs non accompagnés placés auprès du département et hébergés	Mineurs non accompagnés placés dans une structure dédiée spécifiquement à l'accueil des mineurs non accompagnés (préciser laquelle)		159	212	196	219
	Mineurs non accompagnés placés au foyer départemental de l'enfance		29	16	15	21
	Mineurs non accompagnés hébergés en maison d'enfants à caractère social (MECS)		157	168	166	144
	Mineurs non accompagnés hébergés en familles d'accueil (assistants familiaux)		94	49	53	43
	Mineurs non accompagnés hébergés dans des foyers de jeunes travailleurs		5	0	3	3
	Mineurs non accompagnés hébergés dans des établissements d'éducation (internats...)		47	39	35	20
	Mineurs non accompagnés hébergés dans des hôtels		156	142	183	221
	Mineurs non accompagnés hébergés dans d'autres structures collectives d'hébergement (à expliciter)		156	206	196	200
	Mineurs non accompagnés hébergés selon d'autres manières (à expliciter : accueil bénévoles, ...)		5	9	7	10

Source : Ville de Paris

Par ailleurs, la Ville transmet a transmis à la chambre un autre tableau dans lequel le nombre de MNA accueillis diffère encore des deux chiffres cités précédemment. En effet, dans ce tableau (ci-dessous), elle indique que 1 424 MNA sont à la charge de l'ASE. Certes, ce nombre concerne l'ensemble des MNA, y compris ceux accueillis temporairement, de même qu'il est relevé au 31 janvier 2019, et non en 2018. Néanmoins, la somme des mineurs et des majeurs pérennes accueillis à la charge de l'ASE s'élève à 1 191 au 31 janvier 2019 tandis que la Ville dit avoir accueilli 891 enfants en 2018. Même s'il est vraisemblable que les modalités de décompte ne soient pas les mêmes, cet écart de 300 MNA interroge sur la fiabilité des données transmises par la Ville, alors que la chambre a demandé une deuxième fois à la Ville de vérifier ses chiffres, précisément en raison d'incohérences déjà relevées par la chambre.

Tableau n° 47 : Placements en cours le 31/01/19 pour les MNA accueillis à la charge de l'ASE

		Temporaire mineur	Pérenne mineur	Pérenne majeur	Total
départemental	Placement d'urgence en foyer de l'enfance	8	5		13
	Placement en appartement de suite		1	5	6
	Placement en Centre Maternel -Etablissement maternel		1		1
	Placement en CFP (internat du BED)	3	17	61	81
	Placement en foyer de l'enfance	2	23	8	33
	Placement en service d'autonomie		1	23	24
	total départemental	13	48	97	158
associatif	Placement d'urgence en foyer de l'enfance	7	11		18
	Placement en appartement de suite		5	39	44
	Placement en MECS	22	142	99	263
	Placement en service d'autonomie		3	31	34
	Placement en structure expérimentale	59	90	62	211
	Placement familial associatif (ex spécialisé)	1	17	4	22
	total associatif	89	268	235	592
AF	Accueil chez une AFD (continu 7 jours sur 7)	4	34	13	51
	Accueil chez une AFD (continu Week-end / Vacar		3	1	4
	Accueil chez une AFD (intermittent)		8	3	11
	total AF	4	45	17	66
autre	En attente de placement	3	7	1	11
	En fugue	1			1
	Hébergement autonome			12	12
	Hébergement en hôtel	119	131	59	309
	Placement chez un particulier			1	1
	Placement d'urgence en foyer de l'enfance	2	2		4
	Placement en appartement de suite			1	1
	Placement en centre d'hébergement			1	1
	Placement en Centre Maternel -Etablissement m		2	1	3
	Placement en CFP (hors établissement départemental)		3	2	5
	Placement en établissement avec convention		3	69	72
	Placement en établissement sanitaire	1			1
	Placement en établissement scolaire		1	1	2
	Placement en FJT		2	84	86
	Placement en lieu de vie		8	4	12
	Placement en MECS	2	31	37	70
	Placement en service d'autonomie		1	4	5
	Placement en structure expérimentale		9	29	38
	Placement familial associatif (ex spécialisé)	1			1
	Prestataires hors IODAS (création interdite)		1		1
	total autre	129	201	306	636
	Nombre total de placements	235	562	655	1452
	Nombre d'enfants	**233**	**546**	**645**	**1424**

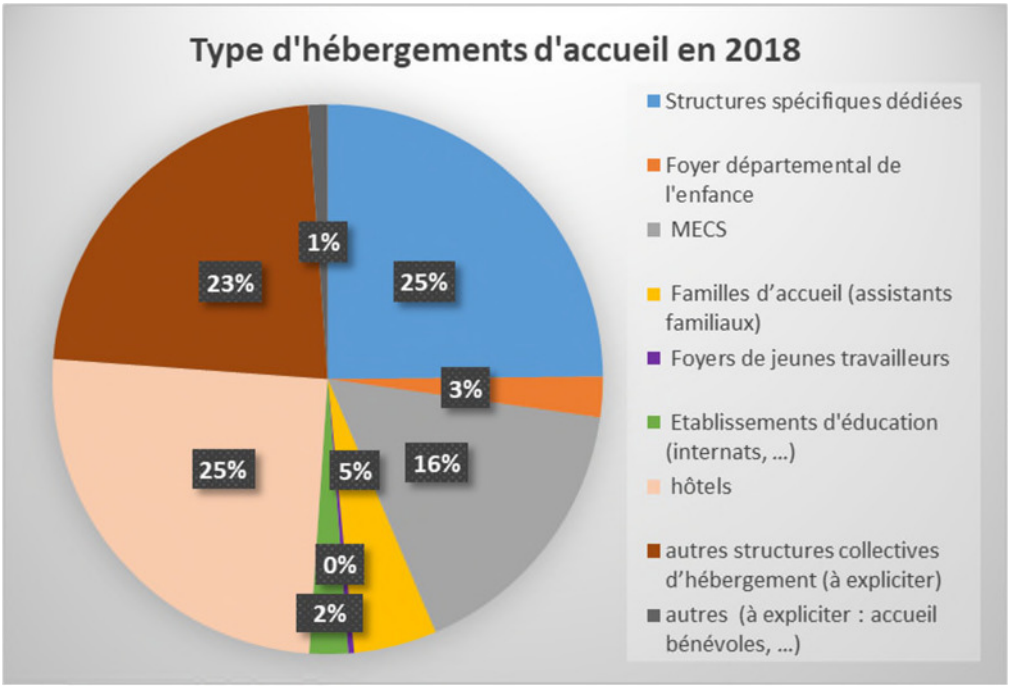
Source : Ville de Paris

La quasi-totalité des MNA accueillis sont placés auprès du département et hébergés puisqu'ils n'ont pas de famille sur le territoire. Seuls quelques rares cas (10 en 2018) font l'objet de mesures d'assistance éducative sans placement. La Ville ne précise pas si ces placements concernent uniquement l'accueil pérenne des MNA qui ont été placés après une évaluation positive ou également l'accueil temporaire des MNA qui sont placés par ordonnance de placement provisoire (OPP) en attente de compléments d'expertises pour l'évaluation.

La Ville distingue néanmoins, quand la capacité des structures le permet, l'accueil des mineurs placés temporairement et l'accueil des MNA dit « pérenne ». En raison de la distinction des structures de mise à l'abri et d'accueil pérenne et du fait que les MNA accueillis à l'ASE de Paris sont aussi ceux qu'elle a d'abord mis à l'abri, la Ville fait observer qu'un MNA doit réitérer

son parcours de vie à chaque étape de prise en charge puisqu'il est accompagné par des acteurs et des structures différentes. La transmission de l'information est donc un élément clef pour garantir la bonne continuité des suivis. Sur ce point, la Ville paraît être avantagée par rapport aux départements qui accueille des jeunes qu'ils n'ont pas eux-mêmes évalués.

Graphique n° 12 : Type d'hébergements d'accueil en 2018



Source : CRC, données Ville de Paris

Le graphique ci-dessus montre qu'en 2018, deux types de structures accueillaient un quart des jeunes chacune : les structures dédiées et les hôtels. Les maisons d'enfants à caractère social (MECS) en accueillaient 16 % et les assistants familiaux 5 %. Les principaux critères qui président au choix de la structure d'accueil, en dehors de la disponibilité des places, sont l'âge du MNA, son état de santé et l'existence de fratries.

De 2015 à 2018, la part des structures dédiées et des hôtels a augmenté, celle des assistants familiaux a baissé.

3.5.4.2 Plusieurs campagnes d'appel à projets pour créer des structures adaptées

Confrontée à l'arrivée croissante de MNA, la Ville de Paris a procédé depuis 2012 à trois campagnes d'appel à projets visant à expérimenter des solutions adaptées et à augmenter le nombre et la qualité des accueils. La dernière campagne en 2018 a permis l'attribution l'année suivant de 600 places destinées aux MNA, qui ont dû soulager la pression exercée sur les autres dispositifs.

Tous les organismes candidats aux différents lots de l'appel à projets doivent se conformer au cahier des charges en matière d'*« exigences requises afin d'assurer la qualité de l'accompagnement des usagers »*. Les qualifications requises sont liées aux questions transculturelles et aux compétences dans les démarches de régularisation du droit au séjour. La Ville considère qu'une structure d'accueil donne de bons résultats dès lors que le parcours des jeunes accueillis est fluide, que le passage à la majorité est bien préparé et que les démarches de régularisation du droit au séjour sont engagées.

Le cahier des charges de l'appel à projets pour chacun des lots décline une prise en charge autour de deux axes :

- l'hébergement : en fonction du public accueilli (public vulnérable ciblé par le lot 1 ou en fonction de leur degré d'autonomie pour les lots 2 et 3), il doit être réalisé en mode semi-collectif ou diffus, de préférence sur un site unique, à Paris intra-muros ou en petite couronne ;
- l'accueil de jour comportant plusieurs volets (éducatif, scolaire et professionnel, santé)

Concernant les MNA les plus autonomes (à partir de 16 ans et jeunes majeurs), l'hébergement dans le diffus peut être réalisé aussi bien à l'hôtel, hôtel social, qu'en appartement partagé ou non, ou en foyer de jeune travailleur (FJT). L'hébergement hôtelier peut ainsi être adapté à un public en grande autonomie.

La Ville différencie ses prix de journée en fonction des types de structures selon les besoins du public accueilli. Au sein d'une même structure, il n'y a aucune différence de tarification pour l'accueil d'un enfant dont la famille est à Paris ou d'un enfant MNA. Les différences de tarification reflètent, selon les structures, les différences d'autonomie des jeunes accueillis, donc l'intensité de l'accompagnement nécessaire, notamment en termes de moyens humains.

Concernant la tarification du prix de journée proposée par la Ville de Paris dans le cahier des charges précité, elle varie en fonction du lot parce qu'elle reflète des degrés de prise en charge différents : *« Le candidat proposera un prix de journée détaillé qui devra être comparable à celui des services de même nature et se situera dans les fourchettes suivantes (hébergement compris) : Lot 1 : entre 140 et 150 € ; Lot 2 : entre 85 et 95 € ; Lot 3 : entre 65 et 70 € pour les MNA et un prix de journée ne dépassant pas 50 € pour les jeunes majeurs ».*

3.5.5 Des difficultés en matière d'ordre public et d'accès à l'éducation et aux soins

3.5.5.1 Les fugues

Certains MNA admis dans le dispositif d'accueil mis en place par la Ville de Paris quittent prématurément leur structure d'accueil. Ces cas sont relativement rares mais la Ville n'est pas en mesure d'en suivre le nombre à travers le système d'information IODAS. Par exemple, une main-levée décidée par l'autorité judiciaire à la suite d'une fugue est saisie dans IODAS mais pas la fugue en tant que telle. La Ville indique néanmoins que les fugues concernent des départs volontaires de MNA faisant souvent l'objet d'un suivi par la PJJ.

3.5.5.2 Les comportements délinquants

Concernant la prise en compte des comportements délinquants de certains MNA pris en charge, la Ville indique qu'un important travail de coordination du suivi des mineurs confiés en assistance éducative et faisant également l'objet de mesures prévues par l'ordonnance de 1945 a été mis en place depuis 2014 entre les services de l'ASE (SEMNA) et la PJJ.

Certaines actions sur l'espace public font également l'objet d'actions concertées et pilotées pour une durée déterminée, comme ce fut le cas dernièrement dans le cadre d'une intervention auprès de groupes de mineurs isolés marocains dans le quartier de la Goutte d'or.

Ces derniers font par ailleurs l'objet d'un dispositif spécifique, opéré par le Centre d'action sociale protestant (CASP), association mandatée par la Ville, avec l'appui de l'ARS sur le volet soins et de la PJJ sur le volet délinquant, afin de construire une *« accroche »* selon le terme employé par la Ville. Selon cette dernière, sans ce dispositif spécifique, qui doit permettre à terme d'accompagner ces mineurs vers les dispositifs de droit commun, la prises en charge par l'ASE ne tient pas. Une prise en charge initiale par la PJJ puis par l'ASE est privilégiée pour ces jeunes mineurs marocains délinquants.

Par ailleurs, dans le cahier des charges de l'appel à projets de structures dédiées aux MNA, il est précisé, pour chacun des lots, que les candidats doivent pouvoir également assurer l'accueil de jeunes faisant l'objet d'une double prise en charge ASE / PJJ : « Formation des équipes au profil des jeunes PJJ et des réseaux délinquants dans lesquels ils sont impliqués et/ou dont ils sont victimes : nécessaire, pour travailler l'adhésion à la prise en charge et si nécessaire, à terme, un éloignement de Paris ».

3.5.5.3 L'accès à la scolarisation et aux formations professionnelles

Le droit à l'éducation est garanti par la Convention internationale relative aux droits de l'enfant. En droit français, 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 ». La scolarisation est obligatoire en France entre six et seize ans (code de l'éducation, article L. 131-1) et le droit à l'éducation est indépendant de la situation administrative de l'enfant.

Par ailleurs, tout mineur non émancipé de plus de seize ans dispose d'un droit de poursuivre sa scolarité (article L. 122-2 du code de l'éducation). La scolarisation comprend l'ensemble des études qu'un jeune est susceptible d'entreprendre, y compris celles impliquant la conclusion d'un contrat d'apprentissage ou d'un contrat de professionnalisation qui nécessitent la délivrance d'une autorisation de travail.

La forme et les modalités d'obtention de l'autorisation de travail dépendent de la situation du mineur qui la sollicite. Le législateur a néanmoins facilité l'octroi de ces autorisations pour les MNA par la loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie. Le deuxième alinéa de l'article L. 5221-5 du code du travail prévoit désormais que *« l'autorisation est accordée de droit aux mineurs isolés étrangers pris en charge par l'aide sociale à l'enfance ».*

L'intégration des MNA dans des dispositifs de formation généralistes (enseignement secondaire généraliste ou technique) ou professionnels (CAP, baccalauréat professionnel) peut se heurter à une absence de maîtrise de la langue française. Les sections scolaires à destination des élèves non francophones ne sont pas suffisamment nombreuses pour accueillir tous les publics concernés. La Ville veille ainsi à ce que des cours de français en lien avec des structures associatives soient dispensés aux MNA.

Tous les jeunes admis au SEMNA de plus de 16 ans et en attente de jugement sont inscrits auprès de l'Association pour la recherche et l'enseignement linguistique et l'insertion sociale (APRELIS), dont les locaux sont installés à Montreuil. Cette association propose des cours de français à visée d'autonomie sociale et communicative, et de lutte contre l'illettrisme, et une remise à niveau.

Pour l'affectation des MNA bénéficiant d'un placement de plus de trois mois à l'ASE, le SEMNA collabore avec le Centre académique pour la scolarisation des élèves allophones nouvellement arrivés et des élèves issus de familles itinérantes et de Voyageurs (CASNAV).

Les MNA bénéficient d'une première évaluation effectuée par le CASNAV dès leur arrivée afin de mesurer leur connaissance en langue française (débutants complets ou maîtrisant des éléments du français parlé et écrit), leurs compétences scolaires construites dans leurs langues de scolarisation antérieure et leur degré de familiarité avec l'écrit scolaire ainsi que leurs savoirs d'expérience dans différents domaines.

Une deuxième évaluation est effectuée par le Centre d'information et d'orientation (CIO), structure de l'éducation nationale, si les jeunes semblent maîtriser suffisamment le français (jeune francophone), ou par le CASNAV lorsque le jeune est non-francophone ou ne maîtrise pas suffisamment l'écrit.

Le jeune reçoit ensuite son affectation dans un collège ou un lycée par courrier, à son adresse personnelle, celle de la structure gardienne ou de l'association accompagnatrice. Il est placé dans une classe *« ordinaire »* ou accueilli dans une *« unité pédagogique pour élève allophone arrivant »* (UPE2A), sorte de « sas » temporaire en collège-lycée où l'accent sera mis, entre autres, sur l'apprentissage du français, avant l'intégration espérée dans le cursus classique. Dans les structures d'accueil spécifiques aux MNA, des offres de cours de FLE sont nécessairement prévues par le projet éducatif et pédagogique.

Pour les MNA qui souhaitent préparer leur diplôme dans le cadre d'un apprentissage ou d'une formation en alternance, la Ville ne relève pas de difficultés particulières en matière d'octroi d'autorisation de travail, si ce n'est celles liées à l'impossibilité de fiabiliser leur état civil pour une grande partie d'entre eux, ce qui peut être un obstacle pour les entreprises. Néanmoins, le développement de réseaux d'entreprises comme le partenariat avec le CASNAV limitent ces difficultés.

3.5.5.4 L'accès aux soins

Positionnée auprès du responsable du Pôle parcours de l'enfant, la cellule de santé (CS) a un rôle d'élaboration et de pilotage de suivi de santé des enfants accueillis à l'ASE de Paris, et d'appui technique aux équipes socio-éducatives et aux professionnels de la SDPPE. Suivant la note interne du 8 mars 2019, elle comprend : un médecin responsable (médecin référent « protection de l'enfance » prévu par l'article 7 de la loi n°2016-297 du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant) ; deux médecins référents des secteurs du bureau des territoires, du SEMNA et du BDEA pour les enfants pupilles ; un infirmier en appui du SEMNA pour le suivi santé des MNA admis à l'ASE, en lien avec le médecin référent du SEMNA ; un pédopsychiatre positionné sur le suivi des enfants présentant des troubles des conduites et du comportement (0.2 ETP) ; un secrétaire.

La CS peut être saisie selon deux procédures prévues dans la note, qui en décrit les modalités : la saisine d'urgence et la saisine ordinaire

Dans le cahier des charges de l'appel à projets pour la création de 600 places d'accueil pérenne pour les MNA, la Ville demande aux structures candidates la *« prise en compte de la dimension de santé somatique et psychique »*. Quant aux jeunes pris en charge par l'ASE et suivis également par la PJJ, la prise en compte de la problématique d'addictions avec, le cas échéant, des accompagnements psy/addictologie sur place ou à l'extérieur, est également demandée.

La cellule santé a aussi déployé des partenariats spécifiques avec la Maison de Solenn (AP-HP) et des centres de santé municipaux, pour favoriser l'accès aux soins des MNA.

3.5.5.5 Absence de données quantitatives sur la prise en charge

La Ville n'est en mesure de fournir aucune donnée statistique sur les conditions d'accès des MNA à l'éducation et à la formation, notamment le nombre respectif de ceux qui ne suivent ni scolarité ni formation, de ceux qui engagent une scolarité dans un établissement d'enseignement secondaire sans dispositif spécifique, de ceux qui bénéficient d'un dispositif spécifique, etc. De même, la Ville ne peut pas fournir des informations sur le nombre de MNA qui suivent des traitements médicaux ou psychologiques particuliers. Le système d'information IODAS ne lui permettrait pas de disposer de ces informations. Elle précise qu'au niveau national, des groupes de travail sont à l'œuvre pour fiabiliser les indicateurs de IODAS.

Pour autant, il paraît difficilement compréhensible de ne pas suivre statistiquement les mesures relatives à l'éducation et la formation professionnelle ou à la santé des MNA puisque leur mise en œuvre est liée à l'évaluation du besoin et la recherche de solutions adaptées.

3.5.6 Un coût de la prise en charge par la Ville difficile à évaluer

La Ville de Paris n'a renseigné que pour les années 2017 et 2018 le tableau suivant sur les coûts et recettes relatifs à la prise en charge des MNA jusqu'à leurs 18 ans.

De plus, les coûts afférents à certains modes d'hébergement ne sont pas renseignés par la Ville alors que ceux-ci peuvent concerner un grand nombre de mineurs comme, par exemple, les « autres structures collectives d'hébergement » dont la Ville a indiqué qu'elles ont accueilli 200 personnes en 2018, soit 23 % des MNA. Il est vrai que ces derniers ne sont pas seulement des MNA de moins de 18 ans mais aussi des jeunes majeurs ex-MNA. Ces coûts d'hébergement non renseignés pourraient être compris dans d'autres coûts.

Enfin, certaines données renseignées par la Ville[28] apparaissent incohérentes ou aberrantes. Ainsi en est-il du coût de l'hébergement des MNA en foyer départemental, qui aurait atteint le montant de 426 667 € par MNA en 2017 et 190 476€ en 2018 quand le coût moyen d'un MNA a été estimé à 37 939 € en 2017 et 39 281 € en 2018 toutes charges comprises (coûts d'accès à la formation, coûts administratifs, etc.). Il est en de même pour le coût valorisé à 485 714 € des MNA hébergés selon d'autres manières qui concerne sept personnes selon les données du tableau n° 46 *supra*.

Par ailleurs, rapportée au nombre de MNA concernés, l'évolution du prix de certains modes d'hébergements apparaît aussi incohérente. Ainsi, le coût par MNA hébergé dans une structure spécifiquement dédiée est évalué à 29 082 € en 2017 et 50 228 € en 2018, soit une augmentation de 172 %.

[28] Réponse au questionnaire n° 2

Tableau n° 48 : Coûts et recettes en atténuation pour la prise en charge des MNA après leur évaluation et jusqu'à leurs 18 ans

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 €		*Imputations comptables*		2014	2015	2016	2017	2018
A- Coût global, pour la collectivité de la prise en charge des mineurs non accompagnés après leur évaluation et leur placement (total des lignes ci-dessous)		*Compte par nature*	*Fonction et sous-fonction*				32 400 000	35 000 000
Coûts engagés pour les mineurs non accompagnés faisant l'objet d'une simple mesure d'assistance (AED, AEMO) sans placement		*c/*						
Coûts liés à l'accueil et l'hébergement	Mineurs non accompagnés placés dans une structure dédiée spécifiquement à l'accueil des mineurs non accompagnés (préciser laquelle)	*c/*					5 700 000	11 000 000
	Nombre de MNA concernés						196	219
	Coût/MNA						29 082	50 228
	Mineurs non accompagnés placés au foyer départemental de l'enfance	*c/*					6 400 000	4 000 000
	Nombre de MNA concernés						15	21
	Coût/MNA						426 667	190 476
	Mineurs non accompagnés hébergés en maison d'enfants à caractère social (MECS)	*c/*					5 400 000	7 000 000
	Nombre de MNA concernés						166	144
	Coût/MNA						32 530	48 611
	Mineurs non accompagnés hébergés en familles d'accueil (assistants familiaux)	*c/*					2 800 000	1 900 000
	Nombre de MNA concernés						53	43
	Coût/MNA						52 830	44 186
	Mineurs non accompagnés hébergés dans des foyers de jeunes travailleurs	*c/*					ND	ND
	Nombre de MNA concernés						3	3
	Mineurs non accompagnés hébergés dans des établissements d'éducation (internats, …)						ND	ND
	Nombre de MNA concernés	*c/*					35	20
	Mineurs non accompagnés hébergés dans des hôtels						5 600 000	5 400 000
	Nombre de MNA concernés	*c/*					183	221
	Coût/MNA						30 601	24 434

Données en €		*Imputations comptables*		2014	2015	2016	2017	2018
	Mineurs non accompagnés hébergés dans d'autres structures collectives d'hébergement (à expliciter)						ND	ND
	Nombre de MNA concernés	*c/*					196	200
	Mineurs non accompagnés hébergés selon d'autres manières (à expliciter : accueil bénévoles, …)						3 400 000	divers 1900000
	Nombre de MNA concernés	*c/*					7	10
	Coût/MNA						485 714	190 000
Coûts pour l'accès à l'éducation ou à la formation professionnelle		*c/*					400 000	400 000
	Nombre total de mineurs non accompagnés pris en charge par le département						854	891
Coûts pour le suivi sanitaire et psychologique		*c/*						
Autres coûts pour favoriser l'insertion sociale (adhésions à des associations sportives ou culturelles, activités diverses …)		*c/*						
Coûts administratifs (personnels et moyens du département, …)		*c/*					1 400 000	1 700 000 masse salariale du SEMNA
	Nombre total de mineurs non accompagnés pris en charge par le département						854	891
Autres coûts et frais (à expliciter)		*c/*					1 300 000	1 300 000 (500 000 allocations, 500 000 SNCF, 300 000 accompagnement)
B- Recettes externes perçues par la collectivité pour financer la prise en charge des mineurs non accompagnés après leur évaluation et leur placement (total des lignes ci-dessous)		*Compte par nature*	*Fonction et sous-fonction*				0	0
COUT NET A LA CHARGE DE LA COLLECTIVITÉ (= A-B)							32 400 000	35 000 000

Source : Ville de Paris

D'après le tableau suivant renseigné par la Ville de Paris, le coût moyen d'une prise en charge hôtelière s'élève à 85 €, coût le moins élevé de tous les types d'hébergement, et celui d'une prise en charge en établissements parisiens de l'aide sociale à l'enfance (EPASE) à 230 €/jour, soit plus de deux fois plus que pour une structure dédiée pour l'accueil des MNA (100 €/jour).

Tableau n° 49 : Coût de prise en charge des MNA (mineurs uniquement) en accueil pérenne en 2018

Prise en charge des MNA mineurs en accueil pérenne 2018				
En €	**Nombre de prise en charge**	**PJ moyen**	**Coût annuel par jeune**	**Coût annuel total des prises en charge**
Hôtel	131	85,00	31 025,00	4 064 275,00
SAFD	45	120,00	43 800,00	1 971 000,00
EPASE	48	230,00	83 950,00	4 029 600,00
MECS associatives	127	150,00	54 750,00	6 953 250,00
Autres	54	100,00	36 500,00	1 971 000,00
Accueil pérenne MNA dédié	141	100,00	36 500,00	5 146 500,00
Total cout PEC pérenne mineurs	546			24 135 625,00

Source : Ville de Paris

Ce tableau fait apparaître un coût total de prise en charge des MNA (mineurs uniquement) de 24 M€ en 2018 au lieu de 35 M€ dans le tableau précédent, aussi renseigné par la Ville. Le coût moyen de prise en charge serait donc de 44 2014 € en 2018.

La chambre observe que la Ville ne paraît pas disposer de données fiables sur le coût moyen de prise en charge d'un MNA par type de structures.

Par ailleurs, les coûts de prise en charge autres que relatifs à l'hébergement (accès à l'éducation ou à la formation professionnelle, suivi sanitaire et psychologique, insertion sociale) ne font pas l'objet d'un suivi détaillé.

La Ville de Paris ne reçoit aucune recette externe au titre de la prise en charge des MNA après leur évaluation et leur placement. Elle n'a pas sollicité l'octroi de financements du Fonds européen asile migration intégration (FAMI) auprès de la direction générale des étrangers en France (DGEF) du ministère de l'intérieur. Elle indique cependant qu'une demande au FAMI est en cours concernant le dispositif CASP de la Goutte d'or (mineurs marocains).

3.6 Une sortie de l'ASE des jeunes majeurs centrée sur le droit au séjour et la formation

3.6.1 Un accompagnement des MNA à la majorité plus marqué que pour les autres mineurs protégés

Les interventions de la protection de l'enfance peuvent être destinées à des majeurs de moins de 21 ans connaissant des difficultés susceptibles de compromettre gravement leur équilibre. Le sixième alinéa de l'article L. 222-5 du CASF dispose que « peuvent être également pris en charge à titre temporaire par le service chargé de l'aide sociale à l'enfance les mineurs émancipés et les majeurs âgés de moins de vingt et un ans qui éprouvent des difficultés *d'insertion sociale faute de ressources ou d'un soutien familial suffisants* ». Cette aide est communément nommée *« contrat jeune majeur ».*

L'attribution d'un contrat *« jeune majeur »* est une compétence discrétionnaire du président du conseil départemental puisqu'aucune disposition législative ou réglementaire ne lui fait obligation d'assurer une telle prise en charge, même si les décisions de refus sont susceptibles de recours devant le juge administratif qui exerce un contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation. Elle n'emporte pas automatiquement un droit au séjour. Elle constitue cependant un soutien institutionnel qui favorise les démarches administratives des jeunes étrangers, notamment l'obtention d'un titre de séjour, car il est perçu comme une garantie d'insertion.

Tableau n° 50 : Mesures d'accompagnement mises en œuvre pour les MNA après la majorité

Tableau 3.1. Mesures d'accompagnement mises en place pour les mineurs non accompagnés					
	2014	2015	2016	2017	2018
A -Nombre total de mineurs non accompagnés ayant atteint la majorité au cours de l'année	427	315	241	278	304
B- Nombre de mineurs non accompagnés s'étant vu accorder un contrat "jeune majeur" au cours de l'année	393	290	217	261	274
Ratio B / A en %	92%	92%	90%	94%	90%
C - Nombre total de jeunes (issus de l'aide sociale à l'enfance - mineurs non accompagnés et autres) s'étant vu accorder un contrat "jeune majeur" au cours de l'année	727	641	608	617	600
Ratio B / C en %	54%	45%	36%	42%	46%
Nombre de mineurs non accompagnés bénéficiant d'autres aides ou formes d'accompagnement (à expliciter)					

Source : Ville de Paris

Pour obtenir un contrat *« jeune majeur »,* il faut donc que les jeunes aient entrepris des démarches ouvrant une perspective d'obtention d'un titre de séjour (la demande d'asile entre dans ce cadre) et qu'ils aient commencé une formation professionnelle (CAP, Bac Pro, apprentissage, autres). La mention de l'existence d'une formation et de démarches pour un titre de séjour doit clairement apparaître dans la demande de prise en charge du jeune majeur et être étayée par des preuves : récépissé de demande de titre de séjour, certificat de scolarité, lettre de soutien d'un professeur.

Les données chiffrées du tableau ci-dessus concernent tous les MNA et pas uniquement ceux autorisés à séjourner en France après leur majorité. La Ville indique ne pas suivre l'accompagnement en fonction de l'autorisation de séjour en France du jeune. Elle n'est donc pas en mesure d'isoler les mesures d'accompagnement mises en œuvre pour les MNA ayant droit au séjour à leur majorité.

Depuis 2014, plus de 90 % des MNA pris en charge par l'ASE de Paris bénéficient d'un contrat jeune majeur. Le nombre de MNA ayant atteint la majorité en cours d'année (427 en 2014) a d'abord diminué pour remonter progressivement (304 en 2018). Du fait de l'augmentation de la proportion des MNA dans la tranche d'âge 16-17 ans en 2018, ce nombre est amené à fortement augmenter en 2019 et dans les années suivantes.

La Ville mentionne un biais statistique qui empêche une analyse fiable du rapport annuel entre le nombre de MNA s'étant vu accorder un contrat jeune majeur et le nombre total des jeunes pris en charge par l'ASE s'étant vu accorder un tel contrat. En effet, pour les premiers, la Ville ne comptabilise que la première signature du contrat et non les renouvellements. Pour les seconds, elle comptabilise l'ensemble des contrats signés, y compris les renouvellements. Ainsi, le tableau ci-dessus sous-estime probablement la part des MNA dans l'ensemble des

jeunes de l'ASE ayant signé un premier contrat jeune majeur, qui est passée de 54 % en 2014 à 45,6 % en 2018 après un point bas à 35,7 % en 2016.

La collectivité n'a pas mis en place de mesures d'accompagnement spécifiques pour les MNA ayant atteint la majorité. Elle n'a pas conclu non plus le protocole prévu par l'article L. 222-5-2[29] du CASF (créé par la loi n° 2016-297 du 14 mars 2016). Toutefois, le secteur éducatif auprès des jeunes majeurs (SEJM) a développé des partenariats spécifiques pour accompagner les jeunes dans leur processus d'autonomisation et d'insertion professionnelle.

Les mesures d'accueil provisoire jeune majeur (APJM) sont demandées par les bénéficiaires. Leurs demandes sont préparées avec les éducateurs au quotidien ou les référents de parcours ASE, notamment à travers l'entretien obligatoire à 17 ans. Une fois l'APJM accordé, chaque jeune majeur accueilli dispose d'un référent de parcours ainsi que d'un référent administratif. Le parcours dans le cadre d'APJM est jalonné d''entretiens d'étapes permettant un bilan de l'avancement du projet d'autonomie, la définition de nouveaux objectifs communs ou l'adaptation des mesures de prise en charge. Il n'y a aucune différence de traitement des jeunes majeurs accueillis selon qu'ils sont des ex-MNA ou pas.

La durée des APJM accordés dépend de la situation et est définie par la commission « jeunes majeurs » qui les attribue. Chaque jeune majeur est informé de sa capacité à solliciter un renouvellement de la mesure jusqu'à 21 ans. Les refus sont décidés en commission, motivés et notifiés. La fin de prise en charge est organisée pour permettre sa réalisation dans les meilleures conditions. Elle fait toujours l'objet d'un entretien préalable au SEJM.

Les dispositifs de suivi sont adaptés en fonction des situations. Une plateforme partenariale animée par le SEJM facilite l'intervention de partenaires clefs de l'insertion comme la mission locale. Il peut également faire appel au dispositif de parrainage professionnel précité. Ces offres sont faites à l'ensemble des jeunes majeurs accueillis.

Concernant les dispositifs d'accompagnement mis en place ou financés par la collectivité au-delà de 21 ans, la Ville a favorisé depuis deux ans la création et le développement de l'Association départementale d'entraide des personnes accueillies en protection de l'enfance (ADEPAPE 75), gérée par l'association REPAIRS, subventionnée par la collectivité. Le SEJM et son conseil des jeunes majeurs travaillent en lien avec l'ADEPAPE 75.

3.6.2 Le coût de la prise en charge des anciens MNA mal évalué

Dans le tableau n° 51 ci-dessous sur le coût de la prise en charge des jeunes majeurs ex-MNA, la Ville a indiqué exactement les mêmes prix de journée moyens que dans le tableau analogue sur le coût de prise en charge des MNA mineurs hormis pour l'accueil en MECS associative (110 € dans un cas et 150 € dans l'autre) et pour les accueils « autres » (100 € dans un cas et 80 € dans l'autre) sans que ces écarts de prix soient expliqués.

En conséquence, le prix moyen de la prise en charge des ex-MNA jeunes majeurs (43 881 € en 2018) serait quasiment le même que celui des MNA mineurs (44 204 €).

[29] Un entretien est organisé par le président du conseil départemental avec tout mineur accueilli au titre des 1°, 2° ou 3° de l'article L. 222-5, un an avant sa majorité, pour faire un bilan de son parcours et envisager les conditions de son accompagnement vers l'autonomie. Dans le cadre du projet pour l'enfant, un projet d'accès à l'autonomie est élaboré par le président du conseil départemental avec le mineur. Il y associe les institutions et organismes concourant à construire une réponse globale adaptée à ses besoins en matière éducative, sociale, de santé, de logement, de formation, d'emploi et de ressources.
L'entretien peut être exceptionnellement renouvelé afin de tenir compte de l'évolution des besoins des jeunes concernés.

Tableau n° 51 : Coût de la prise en charge des jeunes majeurs ex- MNA en accueil pérenne en 2018

	Nombre de prise en charge	PJ moyen	Coût annuel par jeune (en €)	Coût annuel total des prise en charge (en €)	Coût par ex MNA majeur
Hôtel	59	85,00	31 025,00	1 830 475,00	
SAFD	17	120,00	43 800,00	744 600,00	
EPASE	97	230,00	83 950,00	8 143 250,00	
MECS associatives	235	110,00	40 150,00	9 435 250,00	
Autres	106	80,00	29 200,00	3 095 200,00	
Accueil pérenne MNA	94	100,00	36 500,00	3 431 000,00	
Total coût PEC pérenne majeurs	608			26 679 675,00	43 881,04

Source : Ville de Paris

3.6.3 Un droit au séjour des jeunes majeurs que la Ville cherche à favoriser sans le suivre statistiquement

Si la détention d'un titre de séjour au cours de la minorité n'est pas obligatoire, à l'exception de certains cas très particuliers, les MNA devenus majeurs ont l'obligation, pour se maintenir sur le territoire, de détenir un tel titre. 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 ».* Ces démarches doivent être accomplies auprès de la préfecture du lieu d'accueil du MNA dont la demande doit viser une ou plusieurs catégories de titres, en les hiérarchisant : mention « vie privée et familiale », mention « salarié » ou « étudiant ».

3.6.3.1 Des titres de séjour parfois difficiles à obtenir, notamment du fait de la mauvaise qualité des documents d'identité

Les principales difficultés rencontrées par la Ville lors de l'accompagnement et du suivi des MNA après la majorité concernent la résolution de la régularisation du droit au séjour. Chaque structure d'accueil a son mode de suivi du droit au séjour du jeune qui lui est confié. Les entretiens solennels du parcours du CJM permettent de contrôler la bonne mise en œuvre des démarches. Le SEJM est pôle ressource pour l'ensemble de l'ASE sur ces questions.

La Ville a cherché à mettre en place un accord avec la préfecture de police pour réduire les délais de procédure. Elle a ainsi conclu avec elle un protocole permettant les démarches de régularisation dès 17 ans et demi et facilitant la prise de rendez-vous. Par ailleurs dans le cadre d'un appel à projets, elle a confié aux Apprentis d'Auteuil une plateforme juridique d'aide à la régularisation ouverte à tous les professionnels de l'ASE et des structures d'accueil.

Les principales difficultés rencontrées par les MNA pour l'obtention d'un titre de séjour ont trait à la consolidation de l'état-civil ainsi qu'aux délais de procédure. L'ASE ne peut pas remédier à la mauvaise qualité des documents d'état-civil présentés par le jeune et les services consulaires du pays d'origine. Cette difficulté peut d'ailleurs motiver certains refus de titres de séjour. En revanche, le protocole passé avec la préfecture de police permet d'améliorer les délais de procédure.

En cas de recours contre le refus de titre de séjour, l'aide juridictionnelle peut être demandée par le jeune majeur pour bénéficier de l'assistance d'un avocat. Des avocats du barreau des mineurs à Paris sont facilement accessibles aux jeunes majeurs et parfois connus d'eux puisqu'ils ont pu les accompagner auparavant dans leurs démarches auprès du juge des enfants.

3.6.3.2 Une absence de données statistiques sur les anciens MNA

La Ville n'est pas en mesure de renseigner la situation des MNA devenus majeurs au regard de leur droit au séjour. Elle indique que l'outil informatique IODAS ne permet pas de requêter les différents cas de MNA devenus majeurs et ayant sollicité soit la nationalité française, soit le droit au séjour au titre de l'asile ou de la vie privée et familiale ou à d'autres titres. La Ville indique que toutes les données concernant l'obtention du droit au séjour des MNA après leurs 18 ans figurent dans leurs dossiers papier mais qu'elle ne peut pas mettre en place son propre suivi au moyen de tableaux de bord à cause de la charge de travail qui incombe au SEJM.

Une fois de plus, l'indisponibilité de ce suivi statistique rend impossible la mesure des actions d'amélioration conduites par la Ville. Ainsi, en l'absence de données quantitatives concernant la situation des MNA au regard de leur droit au séjour, la Ville ne mesure pas les effets de la création de la plate-forme d'expertise sur la régularisation administrative des MNA. De même, le suivi et l'évaluation du protocole signé avec la préfecture de police, prévus par celui-ci, paraissent difficilement réalisables sans données statistiques.

La chambre invite la Ville à mettre en place un suivi statistique des ex-MNA concernant la régularisation de leur situation.

3.6.4 Les difficultés d'une situation de sortie

L'accès au logement est une autre difficulté à laquelle les jeunes majeurs en fin d'APJM sont confrontés. La Ville a également conclu des accords avec les foyers de jeunes travailleurs (FJT) et résidences sociales pour faciliter l'accès aux logements pour des jeunes détenant des titres de séjour précaires (étudiant ou travailleur temporaire, qui ne se renouvellent pas de plein droit).

Cependant, la Ville indique que c'est la stabilisation du parcours du jeune majeur sur la durée qui constitue le plus grand défi. Ainsi, la collectivité déplore un certain nombre de cas où l'ASE ne peut pas garantir la stabilisation du parcours du jeune qui vient de sortir du dispositif de sa prise en charge. Un jeune majeur ex-MNA peut en effet sortir de l'ASE avec un projet d'insertion bien engagé, des revenus (un salaire d'apprenti et une aide au logement le plus souvent) et un logement en FJT à son nom, puis se retrouver 6 mois ou un an plus tard en grande difficulté, faute de renouvellement de sa carte de séjour (soit parce qu'il est arrivé au bout de son apprentissage et qu'il n'a pas encore trouvé d'emploi soit que son changement de statut connait des difficultés). Il n'est pas dans les moyens de l'ASE de prévenir ces situations et leur nombre peut même rendre difficile l'accès à certains logements pour lesquels des garanties de revenus dans la durée sont nécessaires. L'ASE doit alors travailler avec les centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS), dispositifs également sous tension.

3.7 Bilan et perspectives de la Ville sur l'accueil et la prise en charge des MNA

La Ville considère que les textes législatifs et réglementaires pourraient faire l'objet d'évolutions sur les points suivants.

a) *Le mécanisme de répartition des mineurs non accompagnés prévu par l'article R. 221-13 du CASF*

La Ville estime que la clé de répartition nationale atteint son objectif quantitatif permettant aux collectivités de bénéficier de la solidarité nationale après évaluation des jeunes. Néanmoins, elle insiste sur certaines difficultés : délais trop longs pour réorienter, réticence de certains départements, fugues de jeunes qui reviennent dans le département initial, non prise en compte des mesures judiciaires sur saisine directe du juge des enfants. Elle déplore surtout le fait que la cellule nationale ne prenne pas en compte les jeunes accueillis dans le cadre de la

mise à l'abri et de l'évaluation, phase qui oblige la Ville à mobiliser des moyens accrus en permanence en raison de la croissance du nombre de jeunes se présentant comme MNA chaque année. La Ville estime ainsi que la cellule de répartition devrait être mobilisée en amont pour répartir les mises à l'abri et l'évaluation entre départements.

Par ailleurs, la cellule ne tient pas compte des MNA devenus jeunes majeurs de moins de 19 ans puisqu'ils ne ressortent pas dans les statistiques de l'INSEE à partir desquelles sont calculés les clés de répartition. Cette prise en compte permettrait de diminuer le nombre de MNA confiés à l'ASE de Paris par le mécanisme de répartition nationale.

b) *Le fichier des mineurs prévu par la loi du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie*

La Ville ne conteste pas l'intérêt d'un répertoire national créé pour éviter le nomadisme et la sollicitation de différents départements par un même jeune. Elle a d'ailleurs elle-même préconisé sa création de même qu'elle a formulé le souhait d'une reprise de la phase d'évaluation et de mise à l'abri par les services de l'État. Elle considère que ce fichier peut contribuer à conforter la compétence des départements relative à la protection de l'enfance, en évitant l'accueil d'un public qui n'en relève pas, et empêcher ainsi la cohabitation de jeunes majeurs avec des mineurs. Néanmoins, ce fichier est géré par le ministère de l'intérieur et non par le ministère chargé des solidarités et de la santé, ce qui le positionne davantage, selon la Ville, comme un instrument de lutte contre l'entrée et le séjour irrégulier des étrangers en France que comme un outil d'appui à la protection de l'enfance.

c) Les cellules interdépartementales d'évaluation

Auditionnée par la mission bipartite, la Ville de Paris a préconisé la reprise par les services de l'État de l'accueil et de l'évaluation des jeunes au regard de l'augmentation du nombre de présentations en 2017 et 2018, qui a considérablement accru la tension sur son dispositif d'accueil et d'évaluation (près de 7 500 jeunes évalués à Paris en 2017 contre 1 300 en 2015).

À défaut d'un dispositif national, la Ville approuve la mise en place de plateformes de premier accueil et d'évaluation, situées sur les différents points du parcours migratoire, en veillant à une meilleure répartition des flux de présentation sur le territoire national.

d) Les relations avec les services de l'État

Des protocoles existent, notamment à Paris le protocole avec la préfecture de police, pour permettre un accès facilité aux procédures de régularisation des jeunes pris en charge par l'ASE. En matière de traçabilité et de communication des informations, il n'existe pas de logiciel ou de fichier commun interinstitutionnel. Un jeune se disant MNA, qui saisit directement un juge des enfants, peut être placé à l'ASE hors protocole d'évaluation MNA.

e) L'impact général de la prise en charge des MNA sur les dispositifs de l'ASE

La part importante des MNA dans le public suivi à l'ASE (près de 30 % à Paris) rend nécessaire de créer des dispositifs adaptés aux MNA de plus de 16 ans notamment, dont l'accompagnement reste spécifique et parfois différent des problématiques rencontrées par les publics traditionnels de l'ASE. La Ville prend en compte la spécificité de cette prise en charge en adaptant les dispositifs avec une coordination plus importante (dispositifs d'accueil exclusif MNA, parrainage, plateforme, accompagnement de jour).

ANNEXES

Annexe n° 1. Déroulement de la procédure 120
Annexe n° 2. Liste des établissements parisiens de l'ASE (EPASE) 121
Annexe n° 3. Des expérimentations sur des solutions de placement tierces 124
Annexe n° 4. Les dépenses de fonctionnement de l'ASE du département de Paris 126
Annexe n° 5. Évolution du coût par enfant placé 128
Annexe n° 6. Recettes de l'ASE par type de participation 129
Annexe n° 7. L'adaptation de la prise en charge en fonction du public des MNA 130
Annexe n° 8. Définition des rôles respectifs des services de la Ville et des établissements d'accueil dans la prise en charge éducative du MNA 131
Annexe n° 9. Les Centres éducatifs de formation professionnelle (CEFP) 132
Annexe n° 10. Suivi du droit au séjour des MNA devenus majeurs 133
Annexe n° 11. Liste des personnes rencontrées 134
Annexe n° 12. Liste des associations dédiées à Paris à l'accueil des MNA 135
Annexe n° 13. Contractualisation avec des prestataires extérieurs (annexes Q17) 136
Annexe n° 14. Glossaire des sigles 138

Annexe n° 1. Déroulement de la procédure

Le tableau ci-dessous retrace les différentes étapes de la procédure définie par le code des juridictions financières aux articles L. 243-1 à L. 243-6, R. 243-1 à R. 243-21 et par le recueil des normes professionnelles des chambres régionales et territoriales des comptes :

Objet	Dates	Destinataire
Envoi de la lettre d'ouverture de contrôle	19 avril 2019	Mme Anne Hidalgo, maire de Paris
Entretien de début de contrôle	4 juin 2019	M. Jean-Paul Raymond, directeur de la DASES (Ville de Paris)
Entretien de fin d'instruction	23 janvier 2020	Mme Virginie Darpheuille, secrétaire générale adjointe de la Ville de Paris, dûment mandatée pour représenter Mme Hidalgo
Délibéré de la formation compétente	4 février 2020	
Envoi du rapport d'observations provisoires	20 mai 2020 (AR du même jour)	Mme Anne Hidalgo, maire de Paris
Envoi d'extraits du rapport d'observations provisoires	3 juin 2020	2 extraits
Réception des réponses au rapport d'observations provisoires et aux extraits	31 juillet 2020	Mme Anne Hidalgo, maire de Paris + 1 réponse
Délibéré de la formation compétente	21 octobre 2020	
Envoi du rapport d'observations définitives	23 novembre 2020	Mme Anne Hidalgo, maire de Paris
Réception des réponses au rapport d'observations définitives		

Annexe n° 2. Liste des établissements parisiens de l'ASE (EPASE)

Dénomination	Nature des missions	Renseignements demandés	2014	2015	2016	2017	2018	Tx remplissage 2018
Maison d'accueil et de l'enfance Eléonore Roosevelt	*accueil d'urgence*	Capacité d'accueil théorique	90	90	90	90	90	64 %
		Nombre de mineurs ou de jeunes accueillis au 31 décembre	77	80	64	85	58	
		Financement apporté par la collectivité en fonctionnement (en €)	8 020 760,05 €	7 817 462,38 €	8 136 225,00 €	8 305 313,00 €	8 088 926,00 €	
EASEOP	*centre maternel / foyer de l'enfance(3-12 ans)*	Capacité d'accueil théorique	139	143	143	143	143	66 %
		Nombre de mineurs ou de jeunes accueillis au 31 décembre	105	119	101	91	94	
		Financement apporté par la collectivité en fonctionnement (en €)	7 017 385,05 €	6 709 627,00 €	7 037 342,00 €	6 990 881,00 €	7 665 197,00 €	
Ledru-Rollin Nationale	*centre maternel et parental / crèche*	Capacité d'accueil théorique	144	144	144	144	159	88 %
		Nombre de mineurs ou de jeunes accueillis au 31 décembre	145	135	134	134	140	
		Financement apporté par la collectivité en fonctionnement (en €)	5 342 273,04 €	5 195 132,00 €	5 328 273,00 €	5 494 052,00 €	5 606 123,00 €	
Michelet	*centre maternel / pouponnière / foyer de l'enfance (3-12 ans)/ placement à domicile*	Capacité d'accueil théorique	124	124	119	119	161	53 %
		Nombre de mineurs ou de jeunes accueillis au 31 décembre	92	85	91	95	85	
		Financement apporté par la collectivité en fonctionnement (en €)	7 109 898,91 €	7 070 962,00 €	7 224 603,00 €	7 100 113,00 €	8 365 366,00 €	

Melingue	*pouponnière / foyer de l'enfance (3-21 ans) / service de suite*	Capacité d'accueil théorique	68	68	68	68	68	91 %
		Nombre de mineurs ou de jeunes accueillis au 31 décembre	53	56	60	64	62	
		Financement apporté par la collectivité en fonctionnement (en €)	5 290 345,84 €	5 130 539,00 €	5 571 849,00 €	5 354 853,00 €	5 626 984,00 €	
Les Recollets	*pouponnière / foyer de l'enfance (3-12 ans) / accueil de jour(0-6 ans)*	Capacité d'accueil théorique	43	43	43	43	53	91 %
		Nombre de mineurs ou de jeunes accueillis au 31 décembre	36	38	41	48	48	
		Financement apporté par la collectivité en fonctionnement (en €)	4 109 015,94 €	3 975 588,00 €	4 141 988,00 €	4 332 971,00 €	4 951 115,00 €	
Centre Dubreuil	*foyer de l'enfance (11-18 ans) / service de suite*	Capacité d'accueil théorique	38	38	39	39	39	100 %
		Nombre de mineurs ou de jeunes accueillis au 31 décembre	30	35	39	38	39	
		Financement apporté par la collectivité en fonctionnement (en €)	2 742 218,98 €	2 678 236,00 €	2 780 424,00 €	2 868 840,00 €	2 909 291,00 €	
Foyer Tandou	*foyer de l'enfance (13-18 ans)*	Capacité d'accueil théorique	40	40	40	40	40	100 %
		Nombre de mineurs ou de jeunes accueillis au 31 décembre	**32**	**40**	**40**	**40**	**40**	
		Financement apporté par la collectivité en fonctionnement (en €)	2 741 899,13 €	2 961 057,57 €	3 019 709,00 €	3 034 889,00 €	3 144 679,00 €	
CEOSP Annet	*centre éducatif d'orientation scolaire et professionnelle (11-16 ans)*	Capacité d'accueil théorique	20	20	20	20	20	95 %
		Nombre de mineurs ou de jeunes accueillis au 31 décembre	18	11	18	14	19	
		Financement apporté par la collectivité en fonctionnement (en €)	2 176 990,55 €	2 116 501,00 €	2 456 296,00 €	2 422 399,00 €	2 536 350,00 €	

CEFP Le Notre	*Centre éducatif et de formation professionnelle (14-21 ans)*	Capacité d'accueil théorique	55	55	55	55	59	93 %
		Nombre de mineurs ou de jeunes accueillis au 31 décembre	51	53	51	48	55	
		Financement apporté par la collectivité en fonctionnement (en €)	3 883 339,82 €	3 812 932,00 €	3 937 707,00 €	4 018 864,00 €	4 207 651,00 €	
CEFP Benerville	*Centre éducatif et de formation professionnelle (14-21 ans)*	Capacité d'accueil théorique	54	54	54	54	54	96 %
		Nombre de mineurs ou de jeunes accueillis au 31 décembre	49	51	49	52	52	
		Financement apporté par la collectivité en fonctionnement (en €)	3 222 386,69 €	3 185 063,00 €	3 306 603,00 €	3 343 191,00 €	3 439 322,00 €	
CEFP Villepreux	*Centre éducatif et de formation professionnelle (14-21 ans)*	Capacité d'accueil théorique	68	68	68	68	68	93 %
		Nombre de mineurs ou de jeunes accueillis au 31 décembre	63	60	64	67	63	
		Financement apporté par la collectivité en fonctionnement (en €)	5 054 086,93 €	4 841 603,00 €	5 155 392,00 €	5 261 882,00 €	5 377 930,00 €	
CEFP d'Alembert	*Centre éducatif et de formation professionnelle (14-21 ans)*	Capacité d'accueil théorique	60	60	70	70	70	74 %
		Nombre de mineurs ou de jeunes accueillis au 31 décembre	44	48	49	58	52	
		Financement apporté par la collectivité en fonctionnement (en €)	4 291 297,72 €	4 203 830,00 €	4 536 202,00 €	4 591 834,00 €	4 720 682,00 €	

Source : Ville de Paris

Annexe n° 3. Des expérimentations sur des solutions de placement tierces

Le service de placement à domicile (PAD) du foyer Michelet

Le placement à domicile (PAD) a été lancé à Paris sous forme d'expérimentation depuis septembre 2018. Le PAD propose un étayage éducatif plus soutenu qu'une mesure éducative : L'accompagnement est assuré une fois par semaine pour un total de cinq heures hebdomadaires, week-end inclus (l'accompagnement en AEMO n'est que d'une visite mensuelle : cette périodicité apparait souvent insuffisante). Le PAD ne peut pas être une mesure de long court : il a vocation à être un sas entre le placement et l'AEMO. Les centres maternels sont également demandeurs d'une telle mesure pour leurs sortants afin de prévenir la période de vulnérabilité à l'issue du placement. Le PAD est une mesure judiciaire instituée par voie d'ordonnance de placement provisoire (OPP) ou d'accueil provisoire. Le centre a travaillé avec les juges pour que les mesures soient prescrites pour 6 mois plutôt qu'un an. Les juges étaient demandeurs d'une telle modalité de prise en charge.

Le service de placement à domicile (SEPAD) du foyer Michelet comporte actuellement 10 places (il est prévu qu'il offre 15 places à court terme). Les enfants accompagnés ont entre 3 et 12 ans. Le dispositif permet également d'accueillir et suivre les fratries importantes (une fratrie de 5 enfants va être prise en charge pour 3 enfants). Il est envisagé de développer ce service sur d'autres tranches d'âge et au « bénéfice » d'autres arrondissements parisiens. Un projet de service formalise les besoins auxquels s'adresse le PAD et les modalités de reporting avec les juges des enfants.

Les moyens dédiés à cette nouvelle activité sont de trois travailleurs sociaux à temps plein (un poste est actuellement vacant), ¼ d'ETP de psychologue et ¼ d'ETP de responsable du foyer détachés pour SEPAD. Les éducateurs assurent la référence pour tous les enfants. Le ratio théorique d'accompagnement est d'un travailleur social pour cinq situations et trois ETP pour 15 places. Un poste en SEPAD est moins attractif pour les professionnels : les travailleurs sociaux ne touchent pas la prime d'internat (140 € brut/mois). Ce nouveau dispositif est donc confronté aux difficulté de recrutement et de gestion des ressources humaines.

Une réflexion est en cours sur le dimensionnement du service : la direction s'interroge demande s'il ne faut pas porter à 30 places pour disposer d'une masse critique suffisante et contourner les effets seuils (lors de maladie, des congés, deux travailleurs sociaux ne pouvant assurer seuls la continuité éducative). Une réflexion est également en cours pour solliciter le cadre de garde et développer une astreinte éducative afin que les éducateurs puissent visiter la famille lors de situation d'urgence, y compris la nuit.

S'il est encore trop tôt pour tirer un bilan de cette expérimentation, le nombre de places étant limité, il faut constater que ce dispositif permet d'élargir le panel de mesures susceptibles de répondre aux besoins des enfants et de leurs familles.

Ce dispositif se situe entre les mesures éducatives de type AEMO / AED et les mesures de placement. Il permet de maintenir l'enfant dans la famille et constitue une nouvelle offre d'intervention. Néanmoins ce dispositif impose un diagnostic soigné de la situation : il peut faire maintenir un enfant au domicile alors qu'il devrait en être éloigné dans son intérêt.

L'intérêt du dispositif tel que mis en œuvre à Paris, au sein du foyer Michelet, est d'être adossé au foyer. Cela permet disposer du « plateau technique » d'un foyer (psychologue, médecin, nombre de travailleurs sociaux permettant d'assurer la continuité de service) afin d'offrir un PAD dans de bonnes conditions Si le seul PAD était mis en place, il manquerait les services supports associés. La proximité du foyer permet également de prendre en charge un enfant rapidement si la situation l'exige (dispositif utilisé par exemple en cas de mise une garde à vue du ou des parents).

La Ville a également questionné l'impact du PAD sur le reste du dispositif de l'ASE. Elle souhaite que cette nouvelle modalité s'intègre dans le schéma sans que le PAD se substitue aux autres modes de garde. La Ville a donc souhaité construire une mesure nouvelle et intermédiaire entre les dispositifs existants et non utiliser le PAD comme un outil d'économie budgétaire (la charge d'un PAD étant bien moindre qu'un placement en établissement).

Le dispositif familles à l'hôtel

La Ville de Paris a confié au Samu social de Paris (SSP) la réservation des chambres d'hôtel pour les familles prises en charge par le département au titre de l'Aide Sociale à l'Enfance (ASE). Pour cela, il a été mis en place depuis 2013 un Comité d'Aide Sociale à l'Enfance (CASE) central qui est chargé d'examiner toutes les premières demandes de prise en charge hôtelière (PCH) ainsi que les renouvellements de prise en charge au 12ème mois.

Alors que le Samu social de Paris vise à apporter une réponse à des situations d'urgence sociale, les allocations[30] servies par le Département au titre de l'ASE retiennent les notions de besoin de l'enfant et de ressources insuffisantes. L'hôtel constitue dans tous les cas la solution de dernier recours pour héberger les familles, selon un principe de subsidiarité. C'est une solution à vocation transitoire, afin d'éviter que les familles ne se retrouvent à la rue sans hébergement.

Le CASE central contribue à l'élaboration d'une doctrine concernant l'éligibilité des familles à une prise en charge hôtelière au titre de l'ASE. Les CASE locaux continuent à examiner les renouvellements de PCH, hormis les renouvellements à l'issue d'une période de 12 mois. Les décisions sont prises par le sous-directeur de la sous-direction des interventions sociales du CASVP (ou son adjoint) ou le conseiller technique de la sous-direction des interventions sociales du CASVP, après avis du comité.

L'interface CASVP notifie les décisions aux familles et informe les services sociaux à l'origine de la demande, des avis émis par le comité. L'interface CASVP est le service qui est en liaison avec les services sociaux, les sections, le comité d'aide sociale à l'enfance central et le pôle hébergement et de réservation hôtelière du Samusocial de Paris.

La gestion des réservations hôtelières par ce dispositif permet de sécuriser les rapports avec les familles et les rapports avec les hôteliers. Il permet également de vérifier la prestation proposée aux familles et d'uniformiser les tarifs.

[30] Articles L. 222-2, 3 et 4 du code de l'action sociale et des familles (CASF)

Annexe n° 4. Les dépenses de fonctionnement de l'ASE du département de Paris

C/ par nature	Intitulé	2014	2015	2016	2017	2018	Évolution
c/60	Achats et variations de stocks	306 647	264 259	255 733	260 901	228 085	-26%
c/61	Services extérieurs	11 859 267	17 488 676	20 761 871	16 609 485	19 695 142	66%
c/62	Autres services extérieurs	8 557 817	8 289 900	8 149 413	7 482 590	8 210 799	-4%
c/621	Personnel extérieur au service						
c/62261	Honoraires médicaux et paramédicaux	905 941	1 046 722	1 303 745	1 759 007	2 121 405	134%
c/6227	Frais d'actes et de contentieux	302 258	225 696	299 994	81 823	22 033	-93%
c/624	Transports	2 835 942	2 676 470	2 547 510	2 750 939	2 739 069	-3%
c/625	Déplacements et Frais de mission	1 364 310	1 413 226	1 383 822	1 291 431	1 052 817	-23%
c/62878	Remboursement de frais à des tiers	2 787 588	2 729 619	2 416 370	1 390 029	2 059 433	-26%
autres c/62	Autres services extérieurs	361 778	198 167	197 972	209 361	216 042	-40%
c/63	Impôts et taxes	37 458	34 519	35 331	57 879	66 342	77%
c/64	Charges de Personnel						
c/641	Personnel titulaire	44 850 195	44 820 703	45 998 938	45 155 756	43 477 290	-3%
c/6413	Personnel non titulaire	6 426 963	6 576 344	6 278 793	6 974 296	6 621 418	3%
c/6412	Assistants familiaux	30 868 151	32 145 608	31 517 726	30 934 145	28 940 108	-6%
c/6414, c6416 et 6417	Autres rémunérations	21 962	37 125	33 817	86 866	126 535	476%
c/645 et 647	Charges de sécurité sociale et autres charges sociales	26 819 556	27 567 784	27 869 150	27 653 201	26 312 640	-2%
c/648	Autres charges de personnel	2 217 930	2 265 024	2 329 567	2 536 875	2 941 735	33%
c/65	Autres charges de gestion courante	281 724 753	276 167 819	263 537 577	269 325 586	287 868 988	2%
c/65111	Aides à la personne - allocations famille et enfance	6 074 613	5 322 173	4 920 174	4 180 461	3 943 693	-35%
c/65133	Secours d'urgence	23 919 386	16 724 236	20 132 084	16 699 308	15 007 750	-37%
c/6521	Frais de scolarité et Frais périscolaires	1 631 964	1 581 797	2 033 379	2 108 242	2 774 649	70%
c/6522	Accueil familial	19 073 155	20 017 095	18 660 298	16 720 719	17 954 492	-6%

c/6523	Frais d'hospitalisation	185 009	149 128	192 170	177 255	89 317	-52%
c/652411	Frais de séjour en Foyers de l'enfance et centres maternels	45 444 476	48 308 527	40 971 761	48 606 414	52 650 243	16%
c/652412	Frais de séjour en Maisons d'enfants à caractère social	94 842 395	94 350 258	84 265 267	72 496 363	81 969 849	-14%
c/652413	Frais de séjour en Lieux de vie et d'accueil	12 512 511	10 320 578	10 488 842	10 944 930	10 678 393	-15%
c/652414	Frais de séjour en Foyers de jeunes travailleurs	3 252 085	2 917 188	2 603 293	2 299 763	2 803 052	-14%
c/652415	Frais de séjour en Établissements scolaires	4 673 305	2 945 331	2 736 460	937 107	993 151	-79%
c/652416	Frais de séjour en Services d'AEMO et d'AED	23 774 264	23 774 227	25 729 165	31 618 123	34 119 379	44%
c/652418	Frais de séjour Autres	36 793 121	39 514 253	42 520 192	54 477 571	58 639 686	59%
c/6568	Autres participations	9 230 375	8 935 333	2 970 906	892 104	1 492 351	-84%
c/65734	Subventions aux communes et structures intercommunales						
c/65737	Subventions à d'autres établissements publics locaux						
c/6538	Subventions aux organismes publics divers						
c/6574	Subventions aux organismes de droit privé	75 900	86 900	146 200	1 008 000	970 000	1178%
c/65881	Hébergement et restauration scolaire			1 368 860	2 252 702	2 220 192	
autres c/65	Autres charges de gestion courante	242 194	220 795	3 798 528	3 906 526	1 562 791	545%
c/66	Charges financières						
c/67	Charges exceptionnelles	828 869	59 902	59 912	60 044		-100%
A - TOTAL DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT de l'aide sociale à l'enfance		303 314 812	302 305 075	292 799 837	293 796 485	316 069 357	Donnée non fournie
B- Dépenses totales d'aide sociale		1 303 315 998	1 328 208 718	1 243 993 653	1 244 242 704	1 265 874 104	1 303 315 998
Ratio A / B (en %) : poids des dépenses ASE / dépenses totales d'aide sociale		23%	23%	24%	24%	25%	

Source : Ville de Paris

Annexe n° 5. Évolution du coût par enfant placé

Nombres d'enfant par mesures	2014	2015	2016	2017	2018	Évolution
Enfants placés AED/AEMO	6 337	6 347	6 461	6 603	6 536	3,1 %
Dépenses	23 774 264	23 7742 27	25 729 165	31 618 123	34 119 379	43,5 %
Coût par enfant	3 751	3 745	3 982	4 788	5 220	45,6 %
Enfants en famille d'accueil	1 630	1 573	1 568	1 430	1 367	-16 %
Dépenses	19 073 155	20 017 095	18 660 298	16 720 719	17 954 492	-5,8 %
Coût par enfant	11 701	12 725	11 901	11 692	13 134	12 %
Enfants accueillis en établissement	6 010	5 505	5 528	5 604	5 806	-3,3 %
Dépenses	230 522 532	231 065 695	212 285 886	222 272 375	241 853 753	4,9 %
Coût par enfant	38 356	41 973	38 401	39 663	41 655	8,6 %

Source : CRC à partir des données de la Ville

Annexe n° 6. Recettes de l'ASE par type de participation

Nature	Type de recette	Montant 2014	Montant 2015	Montant 2016	Montant 2017	Montant 2018
7083	Locations diverses	3 048,78	3 048,78	3 048,78		46 000,00
74788	Participations d'autres organismes	2 301,41	2 094,14	673,48	125,89	25,2
7511	Recouvrements sur départements et autres collectivités publiques (*dessaisissements + remboursement ETAT circulaire MIE*)	2 475 021,53	2 408 135,84	3 476 792,98	5 990 949,53	10 742 894,59
	dont dessaisissements	***1 894 021,53***	***1 547 135,84***	***2 894 042,98***	***2 646 699,53***	***2 608 144,59***
	dont remboursement Etat	***581 000,00***	***861 000,00***	***582 750,00***	***3 344 250,00***	***8 134 750,00***
7512	Recouvrement sur Sécurité sociale et organismes mutualistes	120 795,35	334 406,25	126 575,75	81 418,24	78 398,68
7513	Recouvrements sur bénéficiaires, tiers-payants et successions (*dont participations des parents*)	73 626,97	89 807,56	75 325,10	62 431,47	91 755,05
7518	Recouvrements sur autres redevables (*dont CAF, trop perçus)*	1 101 070,19	1 060 760,86	982 537,88	994 467,42	1 080 706,67
7518	participation financière des familles, avec enfants, hébergées à l'hôtel *(hébergement organisé par le Samu Social dans le cadre d'un partenariat avec l'ASE)*		2 097 734,00	2 128 093,00	1 624 163,00	1 342 749,00
752	Revenus des immeubles	10 940,63	20 401,09	20 368,47	30 397,05	31 011,59
7588	Autres produits divers de gestion courante	71 076,65	51 191,20	27 875,32	44 498,24	29 972,89
75881	Autres produits divers					7 879,66
7621	Produits des autres immobilisations financières - encaissés à l'échéance		48 027,48	41 442,02	7 559,30	904,38
764	Revenus des valeurs mobilières de placement	251 770,60				
7713	Libéralités reçues				27 800,97	
7718	Autres produits exceptionnels sur opérations de gestion	18 157,27	63 526,85	10 207,63	22 293,04	
775	Produits des cessions des immobilisations	5 539 329,20		1 995 630,00		
7788	Autres produits exceptionnels				4 064,81	
	TOTAL	**9 667 138,58**	**6 179 134,05**	**8 888 570,41**	**8 890 168,96**	**13 452 297,71**

Source : Ville de Paris

Annexe n° 7. L'adaptation de la prise en charge en fonction du public des MNA

Cahier des charges de l'appel à projets pour la création d'environ 600 places d'accueil pérenne pour les mineurs non accompagnés

Au cours des dernières années, du fait des arrivées très importantes de mineurs non accompagnés (MNA), la collectivité parisienne a adapté et renforcé ses dispositifs d'accueil et d'hébergement pour répondre aux besoins de ces enfants en créant 8 nouveaux services via quatre appels à projets lancés en 2014 et 2015.
Malgré ce renforcement, un nombre significatif de jeunes admis à l'Ase de Paris reste à ce jour sans solution de prise en charge adaptée.
Les dispositifs consacrés aux MNA se trouvent embolisés, alors qu'une une partie de ces jeunes ne parvient pas à être orientée vers les structures traditionnelles de protection de l'enfance. Ces dispositifs ne répondent en effet pas toujours aux besoins d'une prise en charge spécifique pour les jeunes âgés généralement de 16 ans et plus, pour lesquels un accompagnement rapide à l'autonomie est nécessaire.
Un nombre grandissant de jeunes confrontés à des problématiques très spécifiques (déracinement, troubles psychiques, addictions, délinquance, problèmes de santé), et ce parfois dès leur plus jeune âge, nécessitent par ailleurs une prise en charge éducative que les établissements et services classiques ne proposent pas.
Il convient donc d'adapter le dispositif de protection de l'enfance en créant de nouvelles places spécifiques aux mineurs non accompagnés et une partie d'entre elles aux jeunes majeurs bénéficiant d'un contrat jeune majeur après leur majorité.
Le Département souhaite se doter de structures spécialisées pour ce public au statut juridique particulier dont l'accompagnement sera nécessairement accentué sur le volet de l'insertion socioprofessionnelle et sur la régularisation au regard de leur droit de séjour sur le territoire, tout en accordant une attention particulière à la dimension soin.

Lot 1 : Établissement(s) d'accueil collectif pour des mineurs non accompagnés vulnérables de 70 places
Les jeunes pris en charge par cette / ces structure(s) nécessitent un encadrement plus soutenu qu'en hébergement diffus en raison de leur vulnérabilité (à titre d'illustration : les mineurs de moins de 16 ans, les jeunes filles, les jeunes présentant des problèmes de santé).

Lot 2 : Plateforme(s) de mobilisation avec hébergement en diffus pour des mineurs non accompagnés en voie d'autonomisation de 130 places
Les jeunes pris en charge par cette / ces structure(s) nécessitent un accompagnement éducatif vers l'autonomie, un suivi administratif renforcé en vue de régularisation, ainsi qu'un accompagnement dans le cadre d'une formation professionnelle qualifiante.

Lot 3 : Plateforme(s) d'accompagnement de jeunes autonomes avec hébergement en diffus de 400 places
Cette / ces structures accueillent des mineurs non accompagnés âgés de 16 à 18 ans au moment de l'entrée dans le dispositif avec possibilité de maintien, au-delà des 18 ans et jusqu'à 21 ans au maximum, dans le cadre d'un projet Jeune majeur dans la mesure où il est encadré par un Contrat jeune majeur signé avec le Département de Paris.

Annexe n° 8. Définition des rôles respectifs des services de la Ville et des établissements d'accueil dans la prise en charge éducative du MNA

Issu du cahier des charges de l'appel à projets pour la création d'une plateforme d'expertise sur la régularisation administrative des mineurs non accompagnés (p.6) :

Pour les jeunes confiés au Département de Paris, le Bureau de l'Aide Sociale à l'Enfance, est, tout au long de la période de prise en charge sur le dispositif parisien, gardien de droit pour les jeunes confiés.
Le Bureau de l'aide sociale à l'enfance (BASE- principalement SEMNA) :
- est garant de l'évaluation initiale de la situation
- est garant de la cohérence du projet pour l'enfant demeure le référent du parcours du jeune dans le cadre de sa prise en charge ASE,
- assure la continuité de la prise en charge
- assure l'interface avec l'autorité judiciaire (envoi des rapports et notes sociales intermédiaires, évolution du statut du jeune…)

L'établissement :
- assure la référence éducative de proximité,
- assure la prise en charge globale du jeune, y compris pour les actes usuels de la vie quotidienne,
- Prend en charge les différentes dimensions de l'action éducative : apprentissage de la langue française, inscription aux tests du CASNAV, scolarité, stages, apprentissage, formation professionnelle, hygiène et soins, habillement, loisirs et vacances, argent de poche, relations téléphoniques avec la famille dans le pays d'origine le cas échéant avec l'assistance d'un traducteur.

Les deux entités sont concernées par la question de la régularisation administrative du jeune. Suivant les cas, la plateforme juridique pourra donc être saisie par le Bureau de l'Aide Sociale à l'Enfance ou par l'établissement pour expertiser une situation complexe.
Il importera toutefois dans toutes les situations que le secteur du BASE assurant la référence du jeune soit a minima en copie des échanges liés à l'expertise d'un dossier.

Annexe n° 9. Les Centres éducatifs de formation professionnelle (CEFP)

La Ville indique dans le tableau que le nombre de placements en CFP (internat du bureau des établissements parisiens, BED) est de 17 mineurs *« pérennes »* et de 61 majeurs *« pérennes »* au 31/01/2019, soit 78 jeunes MNA ou jeunes majeurs ex-MNA. Ces données ne se recoupent pas avec celles indiquées dans le tableau n° ou si la somme des jeunes accueillis en foyer départemental de l'enfance et de celle en internat d'éducation (l'une des deux catégories recoupant probablement celle des CEFP parisiens) est égale à 41 jeunes.

L'équipe de contrôle de la chambre a visité le CEFP (centre éducatif de formation professionnelle) d'Alembert, situé en Seine-et-Marne, qui fait partie des 13 établissements parisiens d'aide sociale à l'enfance gérés en régie. La Ville compte 4 CEFP et un CEOSP (centre éducatif d'orientation scolaire et professionnelle) parmi les 13 établissements d'aide sociale à l'enfance parisiens qui concerne les jeunes décrocheurs sous obligation scolaire de 12 à 16 ans.

Le CEFP d'Alembert est organisé en deux axes, un axe assurant la prise en charge éducative (autonomie partielle, FJT, Accueil de Jour) et un second assurant la formation professionnelle (avec de l'enseignement général). Le CEFP accueille tous les jeunes admis à l'ASE mais 80 % des jeunes accueillis en 2018 sont des MNA. Les formations professionnelles proposées s'articulent autour de deux pôles distincts : le pôle hôtellerie-restauration et le pôle transports logistique. La surreprésentation des MNA dans ce CEFP s'expliquerait par le fait que ces formations professionnelles sont délaissées par les autres jeunes de l'ASE.

Par ailleurs, un CEFP géré par la Ville de Paris et situé dans le Calvados en Normandie, le CEFP « les Caillouets », accueille des jeunes filles MNA victimes de traite des êtres humains (TEH) de 14 à 21 ans. La situation géographique du lieu est propice à l'éloignement dont ces jeunes filles ont besoin, pour échapper aux réseaux dont elles sont victimes.

Annexe n° 10. Suivi du droit au séjour des MNA devenus majeurs

Extrait du protocole entre la Ville de Paris et la préfecture de police

Typologie des demandes traitées par le présent protocole

Le mineur isolé qui a été pris en charge par le Service de l'Aide Sociale à l'Enfance (ASE) avant ses 16 ans, relève des dispositions de l'article L. 313-11 2 0 bis du CESEDA, et se verra délivrer un titre de séjour « vie privée et familiale », sous réserve qu'il remplisse les conditions requises.

Le mineur isolé qui a été pris en charge par le Service de l'Aide Sociale à l'Enfance entre l'âge de 16 ans et l'âge de 18 ans, pourra se prévaloir des dispositions de l'article L. 313-15 dès lors qu'il justifie suivre depuis au moins 6 mois une formation professionnelle qualifiante (CAP, BEP, BAC pro, DUT, licence, master).

Le mineur qui a été placé à l'ASE qui ne remplit pas les conditions fixées au a) et b), sollicitera un titre de séjour correspondant à sa situation.

Extrait du cahier des charges de l'appel à projets pour la création d'une plateforme d'expertise sur la régularisation administrative des MNA

Besoins sociaux et médico-sociaux à satisfaire

Contexte général

Au cœur des problématiques propres à ce public [MNA], la régularisation administrative sur le territoire conditionne la possibilité pour le jeune de suivre un parcours scolaire et certaines formations, de travailler en France et de construire son avenir sereinement. C'est un enjeu qui détermine le parcours des jeunes sortants de l'Aide sociale à l'enfance.

L'ensemble des professionnels en charge du suivi de ces jeunes sont concernés par cette question, qu'ils interviennent en référence au niveau du Bureau de l'Aide Sociale à l'Enfance ou en accompagnement de proximité au sein des établissements et services assurant leur accueil.

L'accompagnement des démarches relatives à la consolidation de l'état civil en lien avec les autorités consulaires, à la régularisation du droit de séjour en prévision des 18 ans dans le cadre du protocole préfecture, ou à la demande d'asile, impliquent un investissement important ainsi qu'un haut niveau d'expertise de la part des travailleurs sociaux, mobilisés dans une interaction avec plusieurs partenaires institutionnels (Préfecture de police, autorités consulaires…).

Le présent cahier des charges vise à définir les attentes du Département de Paris pour la création d'un dispositif d'appui à ce volet d'accompagnement administratif des mineurs non accompagnés, permettant à la fois d'accompagner les professionnels sur les situations complexes et de renforcer leur formation.

Le service ainsi créé relèvera de l'article L. 312-1-12° (établissements ou services à caractère expérimental) du Code de l'action sociale et des familles. Il sera autorisé sur cinq ans.

L'objectif est de créer, après avis de la commission départementale qui sélectionnera les projets présentés, une plateforme d'expertise sur la régularisation administrative des mineurs non accompagnés adossée au dispositif parisien de protection de l'enfance.

Annexe n° 11. Liste des personnes rencontrées

Ville de Paris

M. Jean-Paul Raymond, directeur de la DASES ;

Mme Pascale Bourrat-Housni, directrice adjointe de la DASES ;

Mme Julie Bastide, adjointe à la SDPPE, responsable du pôle parcours;

Mme Alice Lapray, chef du bureau des établissements parisiens;

Mme Nathalie Reyes, cheffe du bureau des établissements et partenariats associatifs ;

M. Julien Mache, contrôleur interne, référent déontologue ;

Mme Anaïs Dassy, OPPE ;

M. Louis Merlin, responsable de la CRIP ;

Mme Céline Calvez, cheffe du bureau des ressources ;

Mme Françoise Dorlencourt, adjointe à la cheffe du bureau de l'accueil familial ;

Mme Joëlle Gruson, adjointe à la cheffe de bureau des établissements parisiens ;

Mme Elise Lucchi, directrice du foyer « Les Recollets » ;

Mme Virginie Joseph, directrice de la MAE Eleonort Roosevelt ;

M. Robert Caballero, directeur du CEFP et du CEOSP ;

Mme Cyrielle Clement, directrice adjointe du CEFP et du CEOSP ;

M. Fréderic Clap, Directeur du foyer Michelet (Paris) ;

Mme Lola Blanco Pereira, Directrice adjointe du foyer Michelet (Paris).

CAF de Paris

Mme Fatma Drissi, sous-directrice de l'action sociale, Caisse d'allocations familiales de Paris.

Association Jean Coxtet

M. Lucas Pairaud, directeur général, association Jean Coxtet.

Annexe n° 12. Liste des associations dédiées à Paris à l'accueil des MNA

association	service	type de prise en charge	capacités d'accueil	adresse
Croix-Rouge Française	DEMIE 75	évaluation de minorité		5 rue du Moulin Joly 75011 PARIS
France Terre d'Asile	MIE Pajol	mise à l'abri des MNA en attente d'évaluation	230	29 rue Pajol 75018 PARIS
France Terre d'Asile	EMA	mise à l'abri des MNA en attente d'évaluation et des MNA en transit	25	29 rue Pajol 75018 PARIS
Coallia	Godon	mise à l'abri collective des MNA en attente d'évaluation	50	2 cité Charles Godon 75009 PARIS
France Terre d'Asile	Villa St Michel	accueil temporaire	91	18 villa Saint-Michel 75018 PARIS
France Terre d'Asile	ARCHEREAU	accueil temporaire	65	71-73 rue archereau 75019 PARIS
France Terre d'Asile	AMIE / NEY	accueil temporaire des MNA vulnérables	30	99 boulevard Ney 75018 PARIS
Groupe SOS Jeunesse	L'Agenda	accueil pérenne	30	32 rue de Cambrai 75019 PARIS
France Terre d'Asile	M.A. ESTRELLA	accueil pérenne	20	112 chemin vert des mèches 94015 CRETEIL
Groupe SOS Jeunesse	Archipel	accueil pérenne	24	6 rue de Nantes 75019 PARIS
ESPEREM	Clair Matin Grégoire	accueil pérenne	42	83 rue de Sèvres 75006 PARIS
Aurore	PANGEA	accueil pérenne	30	82 avenue denfert rochereau 75014 PARIS
Orphelins Apprentis d'Auteuil	Oscar ROMERO	accueil pérenne	39	40 rue Jean de La Fontaine 75016 PARIS

Source : Ville de Paris. Liste issue du cahier des charges de l'appel à projets pour la création d'une plateforme d'expertise sur la régularisation administrative des mineurs non accompagnés

Annexe n° 13. Contractualisation avec des prestataires extérieurs (annexes Q17)

Natures des dépenses	CA 2018 (en M€)	Observations
Accompagnement ASE (marché TAGA)	2 M€	Marché accompagnement physique des jeunes de l'ASE (2016-2020)
Actions éducatives *AED-AEMO*	**37.6 M€** *25.6*	Un certain nombre de services facturent au département de Paris des prestations d'AEMO et d'AED, dont la grande majorité = 9 associations tarifées par le BEPA, correspondant à 12 services AED et 9 services AEMO (soit 21 services). *Sauvegarde de l'adolescence, ANEF, ANRS, Enfant présent, J Cotxet, Olga Spitzer, OSE, AVVEJ, Espoir*
	3.9	Pour un montant mensuel d'environ 2M € soit 24 M € annuels (sur 25M€ budget)
	3.6 *1.2*	ESMS tarifés par le BEPA
accueil de jour	*1.6*	Prévention Sur la base de 4 conventions et d'un référentiel d'activité (*ADAF, AFAD, AMF, familles et cité)*
Internats scolaires hors AS		
TISF (4 associations)		
CIEJ (association)		
Actions transverses ASE	3.1 M€	Dépenses support + dépenses de dessaisissements
Allocations famille et enfance	3.9 M€	Allocations aux jeunes Allocations aux établissements Allocations au tiers dignes de confiance (TDC)
Frais annexes **À hébergement**	**8.8 *M€*** *2.5* *2.1*	*Visites médiatisées (marché en cours de passation avec effet au 1er juillet 2019 avec 5 structures principales dans un premier temps) +psychologues libéraux *frais périscolaires (soutien scolaire, formations, cours de FLE, vacances, loisirs…)
Paiement sur facture	*2.6*	*transport (SNCF, RATP, avion…)
Hébergement au titre de l'aide sociale à l'enfance	225.688 (dont abondement exceptionnel EDASE en fin d'année)	4 segments de dépenses (différentes modalités de paiement) *EPASE (54M€) *Hôtels (10M€) : une trentaine, jusqu'à 300 jeunes (en majorité MNA) *Dotations globales (15.7M€ (dont 12.2 M€ MNA = *DEMIE (croix rouge), DMAU (FTDA), DATMIE (FTDA))* *Établissements et services associatifs (*ESMS tarifiés par Paris et d'autres départements (=le reste, 127M€, sur 7 natures budgétaires)* **Pour un socle 2018 d'environ 206M€**
Prise en charge	**15 M€**	
Hôtelière *Frais de gestion*	*5.5*	Aides financières
Secours CASVP	*9.5*	Nuitées hôtelières (convention DASES-CASVP-Samu social du 1er janvier 2018 pour 3 ans). Environ 330 familles
Samu social		

Prise en charge intérim	16.3 Me	4 ETT (*CAMO, TAGA, appel médical, Domino*) *En 2019, une réorientation volontariste de la part de l'ASE a permis la baisse de plus de 50 enfants en intérim (2018) à 26 en mai 2019, dont 15 à l'hôtel*
Subventions et participations	2.4 M€	**Participations** *Coallia* *Alteralia* *Aurore* **Subventions** *Tyo Story* *Paradoxes* *Estrelia (hôpital mère-enfant)* *Enfance Familles Adoption* *Ligare* *AREVI* *Centre de victimologie pour mineurs* *Amicale du Nid* *Pupilles enseignement public* *Olga Spitzer (Winnicott)* *CERAF Solidarités* *La colline aux enfants* *Œuvre orphelins Préfecture de Police* *Fondation Grancher (ADEPAPE 75)* *Pupilles et anciens pupilles de Paris (Atout Cœur)* *Parrains par mille* *Proxite* *Centre de ressource Babel* *Face Paris* *CFPE (parrainage)*
Total	**315 155M€**	

Annexe n° 14. Glossaire des sigles

AAH	Allocation adulte handicapé
AED	Aide éducative à domicile
AEGB	Aide à la gestion du budget familial
AEH	Allocation Enfant handicapé
AEMO	Action éducative en milieu ouvert
AESF	Accompagnement en économie sociale et familiale
AJPP	Allocation journalière de présence parentale
AP	Accueil provisoire
API	Allocation parent isolé
APJM	Accueil provisoire jeune majeur
ASE	Aide sociale à l'enfance
ASF	Allocation de soutien familial
ASS	Allocation de solidarité spécifique
BADOP	Bureau des adoptions
BAFD	Bureau de l'accueil familial départemental
BASE	Bureau de l'aide sociale à l'enfance
BED	Bureau des établissements départementaux
CAE	Contrat d'accompagnement vers l'emploi
CAE ou CIAE	Centre d'action éducative
CAEC	Cellule appui évaluation contrôle
CAFDA	Coordination d'Accueil des Familles Demandeuses d'Asile
CAMSP	Centre d'action médico-sociale précoce
CASF	Code de l'action sociale et des familles
CASEC	Comité d'aide sociale à l'enfance central
CASVP	Centre d'action sociale de la Ville de Paris
CEOMNA	cellule d'évaluation et d'orientation auprès des mineurs non accompagnés
CESF	Conseillère en économie sociale et familiale
CHRS	Centre d'Hébergement et de réadaptation sociale
CIAE	centre d'investigation et d'action éducative
CLSH	Centre de loisirs sans hébergement
CMPP	Centre médico-psycho-pédagogique
CRIP	Cellule de recueil des informations préoccupantes
DASES	Direction de l'action sociale, de l'enfance et de la santé
DDCT	Direction de la démocratie, des citoyens et des territoires
DEMIE 75	Dispositif d'évaluation des mineurs étrangers isolés de Paris
DPSP	Direction de la prévention, de la sécurité et de la protection
DGIC	Direction générale de l'information et de la communication
EPASE	Établissements parisiens d'accueil des enfants
ESSMS	Établissement ou service médical ou médico-social
ESPRI	Évènement signalés par réseau intranet
ETP	Équivalent temps plein
HDT	Hospitalisation à la Demande d'un Tiers
HO	Hospitalisation d'Office
IGVP	Inspection générale de la Ville de Paris
IJ	Indemnités Journalières
IME	Institut médico-éducatif
IMPP	Institut médico-psycho-pédagogique
IMPRO	Institut médico-professionnel
IOE	Investigation d'orientation éducative
IP	Information Préoccupante
ITEP	Institut thérapeutique, éducatif et pédagogique
JAF	Juge aux affaires familiales
JE	Juge des enfants

MAE	Maison d'accueil de l'enfance
MDPH	Maison départementale du handicap
MECS	Maison d'enfants à caractère social
MNA	Mineurs non accompagnés
MSA	Mutualité sociale agricole
MSD	Maison de la solidarité départementale
ODAS	Observatoire départemental de l'action sociale
ONED	Observatoire national de l'enfance en danger
ONPE	Observatoire nationale de la protection de l'enfant
OPP	Ordonnance de placement provisoire
OPPE	observatoire parisien de la protection de l'enfance
PAJE	Prestation d'accueil jeune enfant
PCH	Prestations de compensation du handicap
PJJ	Protection Judiciaire de la Jeunesse
PMI	Protection maternelle et infantile
RSA	Revenu de solidarité active
SAF D	Service d'accueil familial départemental
SAJE	Service d'accueil de jour éducatif
SAMU	Service d'aide médicale urgente
SDAFE	Sous-direction des actions familiales et éducatives
SDPPE	Schéma départemental de prévention et de protection de l'enfance
SEAT	Services éducatifs d'action auprès du tribunal pour enfants
SEJM	Secteur éducatif auprès des jeunes majeurs
SEMNA	Secteur éducatif des mineurs non accompagnés
SESSAD	Service d'éducation spécialisée et de soins à domicile
SIAO	Services intégrés de l'accueil et de l'orientation
SNATEM	Service national d'accueil téléphonique pour l'enfance maltraitée
SPPPE	Schéma parisien de la prévention et de la protection de l'enfance
SSD	Service social départemental
TE	Tribunal pour enfants
TJ	Tribunal judiciaire (ex-TGI)
TISF	Technicien(ne) de l'intervention sociale et familiale
VAD	Visite à domicile

« La société a le droit de demander compte
à tout agent public de son administration »
Article 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen

L'intégralité de ce rapport d'observations définitives
est disponible sur le site internet
de la chambre régionale des comptes Île-de-France :
www.ccomptes.fr/fr/crc-ile-de-france

Chambre régionale des comptes Île-de-France
6, Cours des Roches
BP 187 NOISIEL
77315 MARNE-LA-VALLÉE CEDEX 2
Tél. : 01 64 80 88 88
www.ccomptes.fr/fr/crc-ile-de-france