



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

Département de Mayotte
Aide sociale à l'enfance

Exercices 2016 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 15 février 2019.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	2
RECOMMANDATIONS	4
PROCÉDURE	6
1 CADRE D’INTERVENTION ET PILOTAGE	7
1.1 Contexte	7
1.1.1 Environnement sociodémographique	7
1.1.2 Cadre stratégique	11
1.2 Les moyens	13
1.2.1 Les moyens financiers	13
1.2.2 Les moyens matériels et humains	15
1.3 Le recours au secteur associatif	17
1.3.1 Les subventions	17
1.3.2 Les appels à projet	18
2 LES MISSIONS	20
2.1 La prévention et l’entrée dans le dispositif de protection de l’enfance	21
2.1.1 La prévention	21
2.1.2 La cellule de recueil des informations préoccupantes (CRIP)	21
2.2 Les mesures	25
2.2.1 Les mesures d’accompagnement : l’aide à domicile	25
2.2.2 Le placement des enfants	26
2.3 Le réexamen des situations	30
2.3.1 Évolution du statut des enfants	30
2.3.2 La sortie du dispositif de protection de l’enfance	31
ANNEXES	34

SYNTHÈSE

L'aide sociale à l'enfance (ASE) est une compétence obligatoire de la collectivité de Mayotte depuis 2009. Si elle intègre les spécificités de ce territoire, en particulier les flux migratoires incessants, difficiles à maîtriser, cette mission est insuffisamment mise en œuvre en raison de moyens limités ne permettant pas d'apporter une réponse à l'ensemble des besoins de la population et aux obligations posées par le code de l'action sociale et des familles (CASF).

La collectivité privilégie le traitement des situations d'urgences et agit en prenant des mesures palliatives ; des informations préoccupantes datant de 2014 sont encore en instance.

L'observatoire des mineurs isolés évalue en 2016 à 4 446 le nombre de mineurs non accompagnés dont environ 300 sans aucun référent adulte ; faute d'être repérés, ils ne font pas l'objet d'une mise à l'abri. Les mineurs non accompagnés identifiés sont pris en charge soit par le département soit par le secteur associatif qui est amené à exercer des missions de protection de l'enfance en dehors du cadre juridique prévu par le CASF.

Jusqu'en décembre 2018, l'accueil en famille était l'unique mode de placement ; il n'est pas adapté à certains mineurs. Le nombre insuffisant d'assistantes familiales conduit à ne pas respecter les conditions d'agrément et à dégrader les conditions de prise en charge. En juin 2018, 525 enfants étaient accueillis pour 307 places agréées ; le nombre d'enfants par assistante famille était compris entre 1 et 10. Sur la base d'un taux moyen national de 9,8 places pour 1 000 enfants résidant sur le territoire¹, le département devrait disposer d'au moins 1 259 places. Le choix de la collectivité de privilégier l'accueil en famille ne s'est pas accompagné de mesures adaptées lui permettant de disposer d'une capacité suffisante de placements à la hauteur des besoins.

Suite à un appel à projet, le département devrait bénéficier au plus tard en avril 2019 de 40 places dans deux maisons d'enfants à caractère social. Ces accueils collectifs offriront une alternative à l'accueil en famille et compléteront les 50 places en lieux de vie et d'accueil dont les autorisations ont été délivrées en décembre 2018.

En 2017, l'État a décidé de compenser rétroactivement le transfert de la compétence ASE par le versement d'une dotation de 51,47 M€ pour la période 2009-2016. Avec l'attribution par l'État d'une dotation annuelle pérenne de 9,6 M€, les moyens que le département peut consacrer à cette mission sont d'au minimum 99,4 M€ sur la durée du schéma départemental de l'enfance et de la famille (SDEF) 2017-2021. Ce dernier qui vise à aligner l'ASE sur le droit commun est ambitieux.

Avec pour objectif la prise en charge d'ici la fin de mandature en 2021 d'au moins trois quarts du public concerné, le projet de service² de juillet 2016 apparaît réaliste ; à cette date, tous les enfants qui devraient relever de l'ASE ne bénéficieront pas d'une mesure de protection mise en œuvre par le département.

¹ Observatoire national de la protection de l'enfance (ONPE), note d'actualité juin 2017, « La population des enfants pris en charge en protection de l'enfance au 31/12/2014 : les disparités départementales ».

² Le projet de service précise notamment les possibilités d'accueil d'urgence, les modalités de recrutement des assistants familiaux ainsi que l'organisation et le fonctionnement des équipes.

Les conditions d'exercice des missions s'améliorent depuis 2018 avec des recrutements notamment de personnels socio-éducatifs et d'assistantes familiales et la mise à disposition de moyens matériels. Le département a lancé de nombreux chantiers concernant l'ensemble des domaines relevant de la protection de l'enfance : la prévention, le traitement des informations préoccupantes, les modalités de prise en charge, le suivi et le réexamen des situations. Ils devraient conduire à une amélioration de la prise en charge des mineurs.

Le département qui apparaît disposer de moyens pour exercer sa compétence obligatoire en matière d'ASE ne pourra atteindre les standards de prise en charge nationaux dans le cadre du SDEF.

RECOMMANDATIONS³

<i>Régularité</i>						
Numéro	Domaine		Mis en œuvre	Mise en œuvre en cours	Non mis en œuvre	Page
1	Gouvernance et organisation interne	Élargir la composition de l'observatoire départemental de la protection de l'enfance de Mayotte (OPEMa) pour la mettre en conformité avec l'article D. 226-3-2 du code de l'action sociale et des familles.			X	12
2	Gouvernance et organisation interne	Désigner un médecin référent protection de l'enfance conformément à l'article L. 221-2 du code de l'action sociale et des familles.			X	17
3	Gouvernance et organisation interne	Inscrire l'action des associations qui exercent des missions de protection de l'enfance relevant de la compétence du département dans le cadre des dispositions des articles L. 313-1 du code de l'action sociale et des familles.		X		18
4	Achats	Réaliser et publier le calendrier prévisionnel des appels à projet, conformément à l'article R. 313-4 du code de l'action sociale et des familles.			X	19
5	Gouvernance et organisation interne	Établir le protocole relatif à la prévention prévu par l'article L. 112-5 du code de l'action sociale et des familles.			X	21
6	Gouvernance et organisation interne	Respecter les délais d'évaluation des informations préoccupantes prévus par l'article D. 226-2-4 du CASF et d'information immédiate des services judiciaires fixé par les articles L. 223-2 et L. 226-4 du code de l'action sociale et des familles.			X	23
7	Gouvernance et organisation interne	Mettre en place la délégation prévue par l'article R. 221-11 du code de l'action sociale et des familles pour les évaluations des mineurs non accompagnés faites par le secteur associatif .			X	25
8	Gouvernance et organisation interne	Produire le rapport d'évaluation prévu par l'article L. 223-5 du code de l'action sociale et des familles.		X		31

³ Les recommandations sont classées sous la rubrique « régularité » lorsqu'elles ont pour objet de rappeler la règle (lois et règlements) et sous la rubrique « performance » lorsqu'elles portent sur la qualité de la gestion, sans que l'application de la règle ne soit mise en cause.

<i>Performance</i>						
Numéro	Domaine		Mis en œuvre	Mise en œuvre en cours	Non mis en œuvre	Page
1	Gouvernance et organisation interne	Réactiver le fonctionnement de l'observatoire départemental de la protection de l'enfance de Mayotte (OPEMa).		X		12
2	Gouvernance et organisation interne	Envisager une délégation de signature au directeur général adjoint du pôle enfance famille et prévention et/ou au directeur de la protection de l'enfance pour faciliter le fonctionnement du service.			X	14
3	Gouvernance et organisation interne	Mettre en œuvre les diligences nécessaires pour accélérer le processus de prise à bail de nouveaux locaux afin d'accueillir les personnels et le public dans des conditions satisfaisantes.			X	15
4	Gouvernance et organisation interne	Réactiver les dispositifs d'aides financières afin d'accompagner les familles pour éviter des placements ou faciliter les retours d'enfants placés.			X	26
5	Gouvernance et organisation interne	Développer le dispositif du tiers digne de confiance dans le cadre d'un accueil durable et bénévole qui offre une alternative au placement.			X	30
6	Gouvernance et organisation interne	Se rapprocher de l'ensemble des partenaires afin de permettre la mise en place du protocole relatif à l'accompagnement vers l'autonomie des jeunes sortant des dispositifs de l'ASE et de la protection judiciaire de la jeunesse.		X		32

PROCÉDURE

Le contrôle des comptes et de la gestion de l'aide sociale à l'enfance du département de Mayotte a été ouvert le 9 avril 2018 par lettre du président de la chambre à M. Soibahadine Ibrahim Ramadani, président du conseil départemental. Il s'inscrit dans le cadre d'une enquête commune à la Cour et aux chambres régionales des comptes relative à la protection de l'enfance.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, l'entretien de fin de contrôle a eu lieu le 1^{er} octobre 2018.

Lors de sa séance du 23 octobre 2018, la chambre a arrêté des observations provisoires qui ont été adressées le 16 novembre 2018 au président du conseil départemental qui a répondu par courrier enregistré à la chambre le 18 janvier 2019. En application de l'article R. 243-5 du code précité, des extraits ont été transmis le 30 novembre 2018 au Préfet de Mayotte, au président du tribunal de grande instance de Mayotte, au vice-recteur de Mayotte, à la directrice territoriale de la protection judiciaire de la jeunesse et au directeur de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DJSCS) de Mayotte, L'un d'entre eux a apporté une réponse enregistrée à la chambre le 10 décembre 2018.

La chambre, dans sa séance du 15 février 2019, après les avoir examinées, a arrêté les observations définitives suivantes.

INTRODUCTION

La protection de l'enfance vise, conformément à l'article L. 112-3 du code de l'action sociale et des familles (CASF), à garantir la prise en compte des besoins fondamentaux de l'enfant, à soutenir son développement physique, affectif, intellectuel et social et à préserver sa santé, sa sécurité, sa moralité et son éducation, dans le respect de ses droits.

Depuis le 1^{er} janvier 2009, la protection de l'enfance est une compétence obligatoire du département de Mayotte⁴ ; ses obligations sont identiques à celles des autres départements. Conformément à l'article L. 221-1 du CASF, le service de l'aide sociale à l'enfance est un service non personnalisé du département. En cas de carence dans la prise en charge des populations relevant de ce dispositif, la responsabilité de la collectivité pourrait être engagée.

A partir de 2014, des dysfonctionnements au sein du département, notamment des services de l'aide sociale à l'enfance (ASE) ont conduit à une saisine en avril 2015 du ministère des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes ainsi qu'une demande de mission d'inspection.

En 2016, la Cour de comptes⁵ et l'inspection générale des affaires sociales (IGAS)⁶ relevaient l'insuffisance des moyens consacrés à cette mission et une prise en charge défaillante de l'ASE palliée partiellement par un engagement de l'État et des associations ; elles reconnaissaient qu'en raison du nombre élevé de mineurs isolés sur son territoire, la mission qui incombe au département est hors du commun.

Deux ans après et suite au versement par l'État en 2017 d'une compensation financière pour la prise en charge de l'ASE par le département de Mayotte au titre des années 2009 à 2016 d'un montant de 51,47 M€, il a été procédé à un premier état des lieux.

1 CADRE D'INTERVENTION ET PILOTAGE

1.1 Contexte

1.1.1 Environnement sociodémographique

L'ASE du département se caractérise par des données sociodémographiques spécifiques : une croissance démographique naturelle dynamique, des flux migratoires

⁴ Ordonnance n° 2008-859 du 28 août 2008 relative à l'extension et à l'adaptation outre-mer de diverses mesures bénéficiant aux personnes handicapées et en matière d'action sociale et médico-sociale.

⁵ Rapport public thématique « la départementalisation de Mayotte : une réforme mal préparée, des actions prioritaires à conduire », Cour des comptes, janvier 2016.

⁶ Mission d'appui au Département de Mayotte sur le pilotage de la protection de l'Enfance, Inspection générale des affaires sociales, février 2016.

incessants et mal maîtrisés, une notion de parentalité éloignée de la conception européenne et un volume significatif de mineurs non accompagnés.

En septembre 2017, la population était de 256 500 habitants, selon les données de l'INSEE⁷. L'île reste le département ayant la plus forte croissance démographique qui en fait le plus jeune de France avec plus de 50 % de sa population qui a moins de 18 ans. Le système scolaire, notamment en raison du retard dans la construction des équipements, ne permet pas de faire face à l'augmentation du nombre d'enfants dont la scolarisation est obligatoire.

Les conditions de logement et de vie dans l'île sont précaires et loin des standards métropolitains : 37 % des logements sont en tôle, 28 % des ménages n'ont pas accès à l'eau courante, les deux tiers des logements sont dépourvus du confort sanitaire de base, 63 % des logements sont surpeuplés⁸. C'est un territoire globalement pauvre par rapport aux autres départements.

Il reste cependant attractif par rapport aux îles des Comores conduisant à des flux migratoires difficiles à contrôler qui pèsent sur l'ensemble des services publics. En 2015, 41 % des adultes résidant à Mayotte étaient de nationalité étrangère et la moitié d'entre eux en situation administrative irrégulière⁹. Dans le cadre de la convention relative aux concours en faveur de l'aide sociale à l'enfance de Mayotte d'avril 2017, l'État s'est engagé à mettre en œuvre toutes les mesures relevant de sa compétence de lutte contre l'immigration clandestine afin de juguler le nombre de mineurs isolés.

Comme dans les départements métropolitains, les services de l'ASE sont confrontés à un flux migratoire de mineurs qu'ils ne maîtrisent pas ; le phénomène y est toutefois plus ancien et de toute autre ampleur. Face au développement du phénomène des enfants dans les rues et en l'absence d'observatoire départemental de la protection de l'enfance, l'État a pris l'initiative de créer en 2010 une structure unique en France : l'observatoire des mineurs isolés (OMI) ; l'objectif était d'évaluer le nombre et le profil de ces mineurs pour trouver des solutions. Selon ses travaux, le périmètre des mineurs non accompagnés (MNA) à Mayotte ne peut être assimilé à celui auquel il est fait référence en métropole¹⁰, notamment en raison de la notion de parentalité dans l'archipel.

⁷ Données INSEE décembre 2017.

⁸ Données INSEE octobre 2016.

⁹ Données INSEE mars 2017.

¹⁰ L'OMI applique une typologie qualitative de l'isolement (distinction entre le mineur isolé sans aucun adulte, le mineur isolé ayant un adulte non apparenté au plan familial auprès de lui et le mineur isolé ayant un adulte apparenté au plan familial auprès de lui) à laquelle est associée une typologie sociale liée aux flux migratoires et au droit du sol (distinction entre les mineurs nés à l'étranger de parents étrangers, les mineurs nés à Mayotte de parents étrangers et les mineurs nés à Mayotte d'un parent français) ; en raison de l'éloignement géographique, un mineur dont les représentants légaux se trouvent en France métropolitaine sera identifié comme isolé de la même façon que si ses représentants légaux résidaient à l'étranger. Sont des MNA dans les travaux de l'OMI : les mineurs nés à l'étrangers de parents étrangers ; les mineurs nés en France (Mayotte) de parents étrangers ; les mineurs nés en France (Mayotte) d'un parent français.

La parentalité dans l'archipel des Comores et à Mayotte

« La parentalité dans l'archipel des Comores ne s'exerce pas selon les canons du code civil français. La protection de l'enfance et de la famille doit être interrogée par les professionnels à l'aune des réalités socioculturelles locales et régionales, sans pour autant offrir moins de garantie ni conforter des pratiques contra legem.

La moitié des 36 000 familles recensées à Mayotte compte trois enfants ou plus en 2012. 30 % des familles sont monoparentales, avec 9 fois sur 10 une femme à leur tête. L'éducation des enfants est d'abord la responsabilité de leur mère, mais aussi des oncles et tantes maternelles, et plus largement de la famille maternelle, avant même qu'intervienne le père. L'oncle maternel est une figure éducative plus fréquente que le père.

Les enfants aux Comores sont très souvent appelés à circuler entre leur foyer maternel et d'autres foyers familiaux apparentés, voire non apparentés s'agissant plus spécifiquement du confiage ou foundi de l'école coranique. Ces échanges dans la prise en charge des enfants créent des liens et des obligations réciproques entre différentes cellules familiales. Cette pratique s'atténue ou se régule dans le modèle familial mahorais, qui cherche encore son équilibre avec le droit de la famille français, mais perdure aux Comores, y compris dans un cadre transformé chez les familles comoriennes vivant à Mayotte, qui représentent 40 % de la population de l'île. »

Source : schéma départemental de l'enfance et de la famille 2017-2021

Les mineurs non accompagnés (MNA), désignés jusqu'au début de l'année 2016 comme mineurs isolés étrangers (MIE), sont définis comme les jeunes de moins de 18 ans privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille¹¹.

En application de la convention internationale des droits de l'enfant, tout enfant qui est temporairement ou définitivement privé de son milieu familial a droit à une protection et une aide spéciale de l'État. Si l'État prend en charge financièrement à hauteur de 250 € par jour dans la limite de cinq jours l'accueil et l'évaluation des jeunes se présentant comme MNA, leur suivi lorsqu'ils ont été reconnus mineurs¹² est de la compétence des départements.

Le département n'adresse aucune demande de remboursement à l'agence de service et de paiement (ASP) pour l'évaluation des MNA. Par exemple, avec 223 MNA confiés à la DPE en juillet 2018, la collectivité s'est privée d'une recette de 278 750 €.

Selon des données produites en avril 2018 par l'OMI et détaillées en annexe n° 1, le nombre de mineurs isolés à Mayotte est estimé à 4 446 en 2016, dont environ 300 évoluant sur le territoire sans aucun référent adulte ; ces derniers correspondent à des situations non connues des services de l'ASE qui procèdent systématiquement à une mise à l'abri pour les situations de danger signalées et lorsqu'il n'existe aucune autre alternative. Alors que les statistiques de

¹¹ Article L. 221-2-2 du CASF. La dépêche conjointe DGAC-DPJJ et DACS du 11 juillet 2016 relative à l'application des dispositions de l'article 375-5 du code civil et de l'article L. 221-2-2 du CASF rappelle que le MNA est soit un mineur entré sur le territoire français sans être accompagné d'un adulte et privé temporairement ou définitivement de la protection de sa famille, soit un mineur laissé seul sur le territoire français.

¹² Par le département, le parquet ou le juge des enfants.

l'observatoire sont communément admises depuis sa création, pour le département il n'y aurait pas sur le territoire près de 300 mineurs sans référent et non mis à l'abri. En 2017, 71 % des mineurs isolés sont nés aux Comores, 15 % à Mayotte, 13 % en Afrique et 1 % ailleurs.

Si une coopération entre une association mahoraise et comorienne a permis entre 2011 et 2014 à 216 MNA de retrouver leurs parents aux Comores, ce partenariat ne fonctionne plus. Le département a engagé en mai 2018 des démarches pour réactiver ce dispositif de retour des enfants vers les familles d'origine ; toutefois les relations diplomatiques actuelles entre les deux pays empêchent cette démarche de prospérer.

Le dispositif national de mise à l'abri, d'évaluation et d'orientation des mineurs isolés qui vise à mieux répartir la charge de leur accueil entre les différents départements métropolitains ne s'applique pas à Mayotte¹³. Si l'éloignement géographique peut justifier l'absence de répartition avec la métropole des MNA nés aux Comores ou à Mayotte, ceux originaires de la région des grands lacs, dont la démarche et l'objectif sont de rallier l'Europe en passant par Mayotte, pourraient être confiés, selon la chambre, à d'autres départements. Selon la direction de la protection de l'enfance, ils seraient une cinquantaine en juillet 2018.

Si au niveau national, la part de MNA est estimée à 15-20 % des mineurs pris en charge par l'ASE, ils représentent à Mayotte plus du double, soit 41,60 % des enfants placés en juillet 2018 contre 21,88 % en juin 2016.

Tableau n° 1 : Évolution du nombre d'enfants placés par l'ASE de Mayotte

	31/12/2015	30/06/2016	22/02/2017	21/05/2017	26/07/2018
Nombre d'enfants confiés à l'ASE	292	352	425	436	536
Dont Nombre de MNA	75	77	186	188	223
Part relative des MNA	25,68 %	21,88 %	43,76 %	43,12 %	41,60 %

Source : CRC, d'après données du département.

Ces indications ne reflètent pas la situation réelle où de nombreux MNA ne sont pas pris en charge par le département mais bénéficient de l'accompagnement du secteur associatif. Par exemple, l'association Mlezi Maore a accompagné 346 mineurs en 2017 dont 206 étaient encore en file active à la fin de l'année ; il s'agit de MNA qui bénéficient d'au moins un adulte référent sur le territoire.

Les données du schéma départemental de l'enfance et de la famille (SDEF), qui font état de plus de trois quarts de MNA parmi les enfants faisant l'objet d'un placement, sont erronées ; faute d'une application dédiée, les statistiques produites par le département restent approximatives.

¹³ Article R. 542-2 du CASF et arrêté du 28 juin 2016 pris en application du décret n° 2016-840 du 24 juin 2016 relatif aux modalités de calcul de la clé de répartition des orientations des mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille.

1.1.2 Cadre stratégique

Les départements ont l'obligation d'établir pour une période cinq ans des schémas départementaux d'organisation sociale et médico-sociale qui comportent un volet relatif à la protection de l'enfance¹⁴.

Le schéma départemental de l'enfance et de la famille (SDEF) 2017-2021 a été approuvé fin février 2017. Son élaboration a débuté en 2015 ; en raison des élections départementales, de la mission IGAS et de la réorganisation des services, le travail n'a pu aboutir que début 2017 ; son élaboration a associé au travers de groupes de travail les services du département et les partenaires institutionnels et associatifs. Le contenu de ce document s'inscrit dans le droit commun de la protection de l'enfance.

Le SDEF prévoit de nombreux indicateurs qui ne sont pas encore disponibles. Le chargé de mission responsable de son suivi a été amené à effectuer d'autres tâches en raison de l'absence notamment d'un chef de service tarification et d'un directeur adjoint ; le dispositif de suivi reste à construire.

Un rapprochement entre le calendrier prévisionnel et l'état d'avancement arrêté en avril 2018 fait apparaître un retard ; s'agissant de la première année de mise en œuvre, les principales difficultés rencontrées par la direction concernent la mobilisation des moyens humains et matériels alors même qu'elle disposait des moyens financiers suffisants. La plupart des actions dont la réalisation était prévue en 2017 ont été réalisées en 2018 ou sont en cours de réalisation ou de réflexion ; porter une appréciation sur la capacité du département à réaliser l'ensemble des actions sur la durée du SDEF qui a vocation à s'exécuter sur la période 2017-2021 est prématuré. Certaines actions relèvent de la compétence de l'État.

La collectivité dispose d'un règlement départemental d'aide sociale (RDAS) définissant les règles relatives aux prestations relevant de sa compétence et dont une partie est consacrée aux missions des services de l'ASE¹⁵ ; son contenu s'inscrit dans le droit commun de la protection de l'enfance.

La direction de la protection de l'enfance dispose depuis juillet 2016 d'un projet de service¹⁶ ; même s'il n'a pas été validé, il constitue sa feuille de route. Avec pour objectif la prise en charge d'ici la fin de mandature en 2021 d'au moins trois quarts du public concerné, ce document est réaliste ; à cette date, tous les enfants qui devraient relever de l'ASE ne bénéficieront pas d'une mesure de protection mise en œuvre par le département. Selon la chambre, la validation formelle du projet de service par le département serait de nature à conforter l'action de la direction de la protection de l'enfance.

Alors que la création d'un observatoire départemental de la protection de l'enfance est prévue depuis 2007¹⁷, celui-ci n'a été créé à Mayotte qu'en juillet 2014 ; il s'agit de la seule mesure réalisée au titre du précédent SDEF.

Cet observatoire placé sous l'autorité du département doit contribuer à améliorer les moyens de connaissance et d'évaluation des dispositifs départementaux¹⁸. Ses missions sont

¹⁴ Article L. 312-4 du CASF.

¹⁵ Article L. 121-3 du CASF.

¹⁶ Article L. 221-2 du CASF.

¹⁷ Loi n° 2007-293 du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance.

¹⁸ Article L. 226-3-1 du CASF.

étendues : le recueil des données, leur analyse, la centralisation des évaluations obligatoires que doivent réaliser les établissements et services, le suivi de la mise en œuvre des schémas départementaux, la production d'avis et de propositions relatifs au fonctionnement du dispositif de protection, et enfin la réalisation d'un bilan annuel des formations continues délivrées dans le département concernant la protection de l'enfance. Il doit aussi établir des statistiques qui doivent être communiquées à l'assemblée départementale ainsi qu'aux représentants de l'État et à l'autorité judiciaire.

Depuis le départ du coordonnateur en septembre 2016, l'observatoire départemental de la protection de l'enfance de Mayotte (OPEMa) ne fonctionne plus ; le département n'a pu produire ni avis, consultation, bilan et donnée statistique. À l'exception de la convention constitutive de juillet 2014, les documents concernant son organisation, son fonctionnement et son activité sont indisponibles, faute de pouvoir accéder aux dossiers informatiques.

Chaque année l'observatoire national de la protection de l'enfance (ONPE) doit transmettre au président du conseil départemental et au président de l'observatoire départemental de la protection de l'enfance le résultat du traitement des informations relatives à leur département¹⁹. Le département de Mayotte ne bénéficie pas de ce retour d'informations faute pour lui de transmettre les données via la plateforme dédiée. Les services sont en en attente du déploiement du logiciel IODAS qui leur permettra de disposer des informations à faire remonter à l'ONPE, mais les échanges de données nécessitent aussi un raccordement à la plateforme d'échange et de confiance (PEC) ; si la direction de la protection de l'enfance (DPE) a formulé la demande auprès du Service national d'accueil téléphonique de l'enfance en danger (SNATED), le traitement de la partie technique par les services informatiques du département est en instance depuis avril 2018.

En l'absence de fonctionnement de l'OPEMa, le département se prive d'un outil de connaissance et de réflexion indispensable qui doit aussi permettre d'accompagner l'ensemble des acteurs intervenant dans la protection de l'enfance. La chambre, qui a recommandé au département de réactiver le fonctionnement de l'OPEMa, prend note qu'une responsable devrait prendre ses fonctions en février 2019 et suivre un stage dans un observatoire départemental de la protection de l'enfance en métropole. Compte tenu de son rôle stratégique, la chambre souligne que son fonctionnement ne devrait pas reposer sur une seule personne.

La composition actuelle de l'OPEMa ne respecte pas celle prévue par le CASF²⁰ ; ce dernier prévoit par exemple la participation du directeur de la MDPH, de deux magistrats du siège dont un juge des enfants, ou encore du commandement du groupement de gendarmerie. La chambre recommande, dans le cadre de la réactivation de l'observatoire et sa fusion avec l'observatoire des mineurs isolés prévues par le SDEF, d'élargir sa composition pour la mettre en conformité avec la réglementation.

¹⁹ Article D. 226-3-8 du CASF.

²⁰ Article D. 226-3-2 du CASF.

1.2 Les moyens

Jusqu'en 2017, les moyens consacrés par le département à la protection de l'enfance n'étaient pas en adéquation avec les besoins du territoire ; les services se consacraient essentiellement à la gestion des situations d'urgence ; ils n'avaient pas la capacité d'assurer une prise en charge à la fois exhaustive et de qualité.

Avec le versement par l'État en 2017 de la compensation financière au titre des années 2009 à 2016, affectée dans sa totalité à la mise en œuvre du SDEF, et l'attribution d'une dotation annuelle pérenne, le département dispose des ressources pour assumer ses obligations.

1.2.1 Les moyens financiers

En 2009, l'ASE est devenue une mission obligatoire du département sans faire l'objet d'une compensation financière de la part de l'État. Un protocole signé en septembre 2016 entre l'État et le département avec pour objectif de « bâtir une aide sociale à l'enfance solide et pérenne » prévoit une régularisation rétroactive au titre des années 2009 à 2015 de 41,8 M€ et une compensation annuelle à partir de 2016 de 9,6 M€ ; leurs engagements respectifs ont été formalisés dans une convention signée en avril 2017 ; elle prévoyait que 20 M€ seraient affectés au budget général pour la réalisation d'un plan d'investissement en faveur de la réhabilitation du réseau de la protection maternelle et infantile (PMI) auquel serait adjoint un bureau dédié à l'ASE dans chaque secteur et le solde affecté à un budget annexe ; ce dernier a vocation à retracer l'ensemble des recettes et des dépenses relatives à l'exercice de cette mission et aux actions préconisées dans le SDEF.

Le département s'est engagé à mettre en place une ASE telle que définie dans le cadre du SDEF et à reprendre les dispositifs initiés par l'État dans le cadre de l'observatoire des mineurs isolés ; en matière d'investissement, il devait financer dès 2017 la modernisation des parcs informatique et automobile, le plan de réhabilitation du réseau des protections maternelles et infantiles (PMI) et la réalisation de deux maisons d'enfants à caractère social (MECS) de 20 places chacune. Depuis 2018, les moyens matériels des services ont été renforcés. Les MECS devraient fonctionner au plus tard en avril 2019. La rénovation des PMI a pris du retard et n'est pas effective fin 2018 ; les 20 M€ conservés sur le budget général ont été reversés au budget annexe.

Un protocole similaire à celui relatif à l'ASE a été signé en août 2017 pour la PMI ; l'État s'engage à verser une régularisation rétroactive au titre des années 2009 à 2014 de 62,15 M€ et une compensation annuelle à partir de 2015 de 14,53 M€. Il prévoit le suivi des crédits PMI sur le budget annexe.

Sur la durée du SDEF, ce montage a vocation à retracer l'emploi d'au moins 263,3 M€ au profit des missions ASE et PMI selon le détail retracé en annexe n° 2.

Le budget 2017 prévoyait 14,5 M€ de dépenses de fonctionnement et 0,7 M€ de dépenses d'investissement. Il y était inscrit les crédits pour financer trois mesures nouvelles : l'externalisation des mesures d'assistance éducative en milieu ouvert (AEMO), l'externalisation des mesures de placement et l'habilitation des associations pour la prévention

spécialisée²¹ ; aucune de ces actions n'a été réalisée en 2017 en raison notamment des difficultés pour recruter un chef de service habilitation-tarification qui n'a pris ses fonctions qu'en mai 2018. Ces actions seront mises en œuvre en 2018 et 2019 dans le cadre de la procédure des appels à projet.

Le total des dépenses de fonctionnement 2017 est de 7,2 M€ ; aucune dépense d'investissement n'a été comptabilisée. Ce montant ne reflète pas le coût réel de l'ASE : une somme de 1,9 M€ a été mandatée sur le budget général et sera remboursée en 2018 par le budget annexe. Par ailleurs, des charges de personnels ou à caractère général sont mutualisées avec d'autres services. En l'absence d'une clé de répartition, il est difficile de déterminer la quote-part à facturer par le budget général au budget annexe.

Le budget prévisionnel 2018 est de 38,3 M€ en fonctionnement et de 2,3 M€ en investissement ; il prévoit le financement de la PMI par des crédits ASE à hauteur de 9,2 M€ en fonctionnement et de 1,5 M€ en investissement. La chambre observe que fin octobre 2018 les crédits ASE n'ont pas financé des dépenses de PMI ; elle rappelle que les compensations affectées à ces deux missions ne sont pas fongibles même si elles ont vocation à être retracées dans un budget annexe.

Les crédits affectés à l'ASE font l'objet d'un suivi au niveau de la DPE ; une des principales difficultés rencontrées dans la mise en œuvre du SDEF concerne la mobilisation des ressources. Si la DPE dispose désormais de moyens financiers retracés dans un budget spécifique, elle reste dépendante des autres directions du département pour les achats ou les véhicules, les ressources humaines, les services informatiques ou le patrimoine. Son action est freinée par la lenteur des services supports de la collectivité. Il en est ainsi par exemple pour la prise à bail de nouveaux locaux ou de l'acquisition d'un logiciel dédié à l'ASE.

Les échanges entre la direction des finances et la direction de la protection de l'enfance doivent être précisés afin de permettre à cette dernière de disposer en temps réel de toutes les informations financières la concernant. La chambre a relevé trois exemples de dysfonctionnement. La direction des finances a mis plus de deux mois pour confirmer que la délibération d'affectation des résultats 2017 du budget annexe était erronée²² ; elle n'a produit aucune information concernant le montant des remboursements par le budget annexe au budget principal prévu par la délibération fin janvier 2018²³ ; s'agissant de l'inscription au budget primitif 2018 de recettes ASE pour financer des dépenses PMI, elle l'explique par la complexité de la gestion du budget annexe qui a vocation à retracer ces deux missions.

La chambre recommande au département d'envisager une délégation de signature au directeur général adjoint du pôle enfance famille et prévention et/ou au directeur de la protection de l'enfance pour faciliter le fonctionnement du service²⁴.

²¹ Respectivement pour 1 600 000 €, 2 220 000 € et 300 000 €.

²² L'affectation des résultats 2017 prévue par la délibération du 13 avril 2018 est différente de celle mentionnée au budget primitif 2018 approuvé le même jour.

²³ Une délibération du 30 janvier 2018 prévoit le remboursement par le budget annexe de dépenses supportées par le budget principal pour la période du 01/01/2017 au 31/05/2017 pour un montant de 1 323 836 € (remboursement de frais) et de 2 082 669 € (personnel) ; en 2017, les dépenses de personnels ont été remboursées par le budget annexe à hauteur de 2 812 099 € et de 16 800 € pour les autres dépenses.

²⁴ Article L. 3221-3 du CGCT.

1.2.2 Les moyens matériels et humains

Les services installés dans des locaux exigus, ne permettent pas d'accueillir les personnels et le public dans des conditions satisfaisantes, notamment en termes de confidentialité ; ils ne disposent pas de lieu d'accueil du public. Si de nouveaux locaux à proximité des bureaux actuels ont été identifiés depuis plusieurs mois qui permettraient d'accueillir l'ensemble des personnels, le dossier n'est pas finalisé ; fin octobre 2018, la rédaction de la délibération était toujours en instance à la direction du patrimoine. La chambre recommande au département de mettre en œuvre les diligences nécessaires pour accélérer le processus de prise à bail.

En 2018, l'acquisition de véhicules et matériels informatiques a permis d'améliorer les conditions de travail. La DPE est en attente du déploiement du logiciel IODAS qui, en octobre 2018, était en cours d'installation dans d'autres services.

Le nouvel organigramme de la DPE organisé autour de sept services²⁵ établi en juillet 2016 parallèlement au projet de service n'est effectif que depuis 2018 : faute de pouvoir mobiliser toutes les ressources humaines nécessaires, les services ont fonctionné selon l'ancienne organisation. Par exemple, ce n'est que depuis février 2018 que les chefs des services placement et prévention ont pris leurs fonctions ; depuis mai 2018 un chef de service habilitation-tarifcation a été recruté ; ce dernier est chargé d'une mission nouvelle au sein du département, la mise en œuvre de la procédure d'appel à projet.

Le nombre de postes a été arrêté à 83 fin août 2017 selon la répartition suivante : 50 postes occupés ont été reconduits ou transformés et 33 postes ont été créés²⁶. En juillet 2018, sur les 42 postes d'assistants socio-éducatifs, 14 sont vacants. D'autres créations sont prévues : quatre postes de moniteurs éducateurs et un poste de responsable de la coordination des secteurs à la cellule de recueil et de traitement des informations préoccupantes (CRIP) ont été présentés en comité technique.

Pour faciliter les recrutements, qui correspondent la plupart du temps à des profils ou compétences spécifiques, la collectivité n'a pas développé de procédure particulière au bénéfice de la DPE.

A ces personnels, il convient d'ajouter les assistants familiaux (AF) dont le nombre progresse de manière continue ; alors qu'ils étaient 78 en décembre 2015 et 104 en juin 2018, ils seraient selon le département 137 en janvier 2019 et 19 demandes seraient en cours d'instruction. Cette évolution reflète les démarches pour recruter et ainsi augmenter les capacités d'accueil.

En contrepartie de l'accueil d'enfants, les assistants familiaux ont droit d'une part à une rémunération et d'autre part à des indemnités pour l'accueil des enfants ; ces deux éléments sont prévus par le CASF avec des montants minimums. Le règlement relatif aux assistants familiaux employés au titre de la protection de l'enfance en danger approuvé en février 2014

²⁵ La cellule de recueil, de traitement et d'évaluation des informations préoccupantes (CRIP), le service placement, le service prévention et accompagnement éducatif en milieu ouvert, le service de gestion des assistants familiaux, le service adoption, le service habilitation-tarifcation et contrôle, le service administratif ; à côté de ces sept services, la direction dispose d'un chargé de mission SDEF et de trois psychologues.

²⁶ Un poste d'éducateur spécialisé, 26 postes d'assistant socio-éducatif, 2 postes de psychologue, un poste de chef de service tarifcation, un poste de chef de service placement, 2 postes de secrétaire.

fixait un calendrier de hausse sur 5 ans de 2014 à 2018 qui a favorisé l'attractivité de cette profession.

La rémunération mensuelle des AF est constituée de deux parts : la première correspond à la fonction globale d'accueil et ne peut pas être inférieure à 50 fois le salaire minimum de croissance (SMIC) horaire ; la seconde est destinée à l'accueil de chaque enfant et ne peut pas être inférieure à 70 fois le SMIC horaire par enfant²⁷.

Jusqu'au 31 décembre 2017, s'appliquait le salaire minimum interprofessionnel garanti (SMIG). Depuis le 1^{er} janvier 2018, le code du travail s'applique à Mayotte. Il a conduit le passage du SMIG au SMIC.

Depuis cette date, les assistants familiaux du département de Mayotte bénéficient d'une rémunération dont les modalités de calcul respectent le CASF ; leur rémunération est inférieure de l'ordre de 25 % à celles versées par les autres départements en raison d'un SMIC horaire spécifique à Mayotte. Par exemple, pour l'accueil d'un enfant, une assistante familiale doit percevoir au minimum 1 185,60 € en métropole et dans les autres départements d'outre-mer (DOM) et 895,20 € à Mayotte.

A cette rémunération, s'ajoute des indemnités journalières destinées à couvrir les frais d'entretien des enfants ; leur mode de calcul à Mayotte²⁸ est différent des autres départements²⁹. Au 1^{er} janvier 2018, l'indemnité d'entretien doit être au minimum de 12.50 € en métropole et de 9,70 € à Mayotte soit un écart de 25%.

Si le CASF prévoit un minimum et donc donne la liberté au département de fixer le montant qu'il considère comme nécessaire pour compenser l'entretien des enfants, la chambre souligne qu'entre 2014 et 2018, l'indemnité d'entretien a augmenté de 145 % passant de 10.67 € à 26.11 €.

Le département estime qu'il verse le minimum réglementaire applicable dans les autres départements alors que, selon la chambre, il accorde un montant supérieur. A partir de 2018, le département ne s'est pas aligné sur le droit commun ; il octroie des indemnités supérieures de 109 % au minimum de droit commun et de 170 % au minimum réglementaire mahorais. Sur la base d'un accueil de 525 enfants³⁰ sur une année complète, le « surcoût » par rapport au montant de l'indemnité arrêté à La Réunion à 15 € est de plus de 2 M€³¹.

En juin 2018, pour l'accueil d'un enfant une assistante familiale perçoit 783.30 € d'indemnités d'entretien alors qu'un tiers digne de confiance percevra 300 € soit 2.6 fois moins ; l'aisance financière dans laquelle se trouve actuellement le département ne peut justifier le versement de fonds publics au-delà des besoins et des dépenses faites pour l'accueil quotidien des mineurs. Ces indemnités étant destinées à couvrir notamment les frais d'hygiène, d'hébergement et de nourriture, un tel écart n'est pas justifié. La chambre invite le département à engager une réflexion sur l'harmonisation des montants des indemnités d'entretien quel que soit le cadre dans lequel le mineur est accueilli.

²⁷ Article D. 423-23 du CASF.

²⁸ Le montant minimal a été fixé par le décret n° 2014- 1407²⁸ à 1,3 fois le montant du SMIG.

²⁹ En application de l'article D. 423-22 du CASF, leur montant ne peut être inférieur à 3,5 fois le minimum garanti mentionné à l'article L. 3231-12 du code du travail ; au 1^{er} janvier 2018, ce minimum garanti est de 3,57 €.

³⁰ Situation en juin 2018.

³¹ 525 enfants X 365 jours x (26.11-15) = 2 128 953 €.

Selon les données de paie de juin 2018, les rémunérations des assistantes familiales sont comprises entre 836 € et 5 778 € ; s'y ajoutent les indemnités d'entretien qui varient de 783 € à 8 371 €.

Un médecin référent « protection de l'enfance » doit être désigné au sein d'un service du département pour notamment organiser les modalités de travail régulier et les coordinations nécessaires entre les services départementaux et la cellule de recueil, de traitement et d'évaluation des informations préoccupantes d'une part et les médecins libéraux et hospitaliers ainsi que les médecins de santé scolaire du département d'autre part³². Le département a désigné le directeur de la PMI et Prévention de Santé pour assurer cette fonction ; le poste étant vacant depuis plusieurs mois, la protection de l'enfance ne dispose pas d'un médecin référent. La chambre recommande au département de nommer un médecin référent protection de l'enfance conformément au CASF.

1.3 Le recours au secteur associatif

1.3.1 Les subventions

Il s'est développé, pour compenser les besoins, un tissu associatif dynamique. En 2016, la Cour des comptes et l'IGAS relevaient qu'en raison des carences du département, l'État a été amené à subventionner les associations notamment pour mettre en œuvre des mesures concernant la prévention spécialisée et les mineurs isolés, ces dispositifs devant à terme être repris par le département.

La politique de subventionnement du département en matière d'ASE est restée modeste jusqu'en 2017 en raison de moyens limités consacrés à cette mission. Il a été attribué des subventions pour un montant total de 0,17 M€ en 2017 et de 1,69 M€ en 2018³³, comme détaillé en annexe n° 3 ; aucune subvention n'a été attribuée en 2016.

S'agissant des quatre principales associations impliquées historiquement dans l'ASE, Mlezi Maore, Solidarité Mayotte, Croix-Rouge et Apprentis d'Auteuil, le département a pris le relais de l'État à partir de 2017 pour le financement des deux premières qui accompagnent depuis plusieurs années les MNA ; s'agissant des deux autres qui interviennent en matière de prévention spécialisée, le département s'est substitué à partir de 2018.

En 2016, des conventions d'habilitation ont été signées avec les quatre associations précitées reconnaissant ainsi l'exercice de leur activité en matière de protection de l'enfance et permettant l'éligibilité de dossiers au Fonds social européens (FSE) ; ces conventions ont été signées pour une durée d'un an renouvelable deux fois par tacite reconduction ; elles seront échues à partir de 2019. Elles ne s'inscrivent pas dans le cadre juridique des autorisations et agréments qui auraient nécessité une procédure d'appel à projet³⁴.

³² Article L. 221-2 du CASF.

³³ Situation arrêtée en septembre 2018.

³⁴ Articles L. 313-1 et suivants du CASF.

L'exercice de missions départementales de protection de l'enfance par le secteur associatif relève juridiquement de la procédure de l'appel à projet³⁵. Avec un service habilitation, tarification et contrôle qui n'est opérationnel que depuis mai 2018, le département est actuellement en phase de transition ; il a maintenu les subventions afin d'assurer la continuité des services par ces associations en attendant soit la reprise des missions en interne soit la délivrance d'autorisation après mise en œuvre d'une procédure d'appel à projet.

Le passage d'un système de subventionnement à celui de l'appel à projet devrait se faire progressivement ; actuellement, aucune des missions d'ASE dévolues au secteur associatif n'a été reprise par le département ou attribuée dans le cadre du régime des autorisations. La chambre recommande au département, qui dispose désormais d'un service habilitation, tarification et contrôle, de veiller à inscrire les actions des associations qui exercent des missions de protection de l'enfance relevant de sa compétence dans le cadre des dispositions des articles L. 313-1 et suivants du CASF.

La chambre observe que les dossiers relatifs aux subventions attribuées en 2017 n'ont pas pu lui être présentés lors du contrôle sur place ; elle rappelle que les services doivent veiller à disposer d'un dossier de demande de subvention complet et en assurer la conservation afin de permettre de vérifier la traçabilité des procédures et l'utilisation faite des subventions attribuées.

1.3.2 Les appels à projet

Pour assurer ses missions de protection de l'enfance, la collectivité peut recourir à des organismes publics ou privés dans le cadre des autorisations délivrées suite à la mise en œuvre de la procédure de l'appel à projet. Pour la chambre, cette externalisation des missions sous le contrôle du département est un des axes de développement pouvant améliorer qualitativement et quantitativement la prise en charge des mineurs.

S'agissant des mesures de placement, les assistants familiaux restent le mode privilégié ; les appels à projet ne se feront que pour les publics dont la prise en charge en famille d'accueil n'est pas possible.

La loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires a introduit la procédure d'appel à projet préalable à la délivrance des autorisations ; elle concerne les créations, transformations et certaines extensions relatives aux établissements et services sociaux et médico-sociaux³⁶.

Ces modalités ne relèvent pas du droit de la commande publique mais des dispositions du CASF. Elles doivent permettre de garantir « une mise en concurrence sincère, loyale et équitable et la qualité de l'accueil et de l'accompagnement. »³⁷.

Une commission d'information et de sélection des projets examine les dossiers ; sa composition est fixée par le CASF³⁸ ; elle varie en fonction de la nature des projets et des

³⁵ Articles L. 313-1 et suivants du CASF.

³⁶ Visés à l'article L. 312-1 du CASF

³⁷ Article L. 313-3 du CASF.

³⁸ Article R. 313-1 du CASF.

autorités compétentes pour délivrer les autorisations. Les membres de la commission doivent remplir une déclaration d'absence de conflit d'intérêts lors de leur désignation³⁹.

Un calendrier prévisionnel annuel ou pluriannuel des appels à projet doit être publié au recueil des actes administratifs⁴⁰. Ce document à caractère indicatif recense les besoins pour lesquels le département envisage de procéder à des appels à projet et prévoit qu'au moins une procédure est réservée partiellement ou totalement aux projets innovants et expérimentaux ; les personnes morales gestionnaires d'établissements ou services peuvent faire connaître leurs observations. Ce calendrier prévisionnel permet d'informer tous les acteurs sur les priorités locales et d'anticiper la préparation des projets.

La chambre recommande au département, qui n'avait pas connaissance de cette disposition, d'établir et publier le calendrier prévisionnel des appels à projet conformément au CASF.

Le premier appel à projet concerne le suivi des mesures d'assistance éducative en milieu ouvert (AEMO) prononcées par l'autorité judiciaire qui maintient le mineur dans son milieu de vie à partir duquel la mesure s'exécute ; l'objectif est de faire cesser la situation de danger et apporter aide et conseil à la famille et d'éviter ainsi un placement.

Afin d'alléger la charge de travail des services et mobiliser les équipes sur d'autres missions, le département a décidé de confier au secteur associatif le suivi de ces mesures à l'exception de celles liées aux placements auprès d'un tiers digne de confiance.

S'agissant d'un appel à projet relatif aux mesures décidées par les autorités judiciaires⁴¹, il a été conduit conjointement par le département et l'État.

La composition de la commission d'information et de sélection des projets fixée par l'arrêté du 30 novembre 2017 ne prévoit que 12 membres : les membres à voix délibérative sont au nombre de 8 alors qu'ils devraient être 12, les membres à voix consultative sont au nombre de 4 alors qu'ils devraient être entre 6 et 10⁴². Les déclarations d'absence de conflit d'intérêt n'ont pas été demandées par le département lors de la désignation des membres.

Pour ce premier appel à projet, quatre associations ont fait acte de candidature ; la procédure de consultation lancée en 2017 a abouti à la signature d'un arrêté conjoint préfet-président du conseil départemental du 30 janvier 2018 accordant à l'association Mlezi Maore une autorisation pour l'externalisation de 400 mesures d'AEMO pour une durée de sept ans. L'arrêté conjoint Etat/département fixant le prix de journée n'a été signé qu'en septembre 2018 ; dans l'attente de ce document, un courrier a été adressé en mars 2018 à l'association l'autorisant à ouvrir le service sur la base du prix proposé dans son offre.

³⁹ Article R. 313-2-5 du CASF.

⁴⁰ Article R. 313-4 du CASF.

⁴¹ Articles L. 312-1 I 4° et L. 313-3-e du CASF.

⁴² En application de l'article R. 313-1 5° du CASF, pour les projets relevant de l'article L. 313-3-e du CASF la composition de la commission est la suivante : membres avec voix délibératives : Le préfet du département ou son représentant et le président du conseil départemental ou son représentant, coprésidents, deux personnels des services de l'État désignés par le préfet, dont l'un sur proposition du garde des sceaux, et deux représentants du département désignés par le président du conseil départemental ; six représentants d'usagers ; membres avec voix consultative : deux représentants de personnes morales gestionnaires d'établissements et services sociaux et médico-sociaux ; deux personnalités qualifiées ; un à deux représentants d'usagers spécialement concernés ; un à quatre personnels des services techniques, comptables et financiers de l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation.

Un appel à projet pour la création de deux maisons d'enfants à caractère social (MECS) d'une capacité d'accueil de 20 places chacune dont 5 réservées aux urgences a conduit à la désignation de deux associations. Ces deux maisons ont vocation à accueillir des jeunes de 11 à 21 ans dont la prise en charge en famille d'accueil n'est pas adaptée ; elles devraient, selon le département, fonctionner au plus tard en avril 2019.

Cette perspective permettra de diversifier les modes d'accueil et d'augmenter les capacités théoriques de 40 places ; il pourrait contribuer à réduire le nombre d'enfants dans les familles d'accueil.

En raison de l'existence d'un tissu associatif impliqué dans la protection de l'enfance depuis de nombreuses années et en capacité de mener des projets, il est essentiel que le département, et le cas échéant les services de l'État pour les projets menés conjointement, s'assure du respect des procédures.

2 LES MISSIONS

Le service de l'ASE est chargé de mener des actions de prévention, d'apporter un soutien matériel, éducatif et psychologique aux mineurs et à leur famille ou à tout détenteur de l'autorité parentale⁴³. Il doit assurer aussi en urgence des actions de protection et enfin pourvoir à l'ensemble des besoins des mineurs confiés au service.

Les enfants relèvent de la protection de l'enfance soit suite à une décision judiciaire soit suite à une décision administrative du département. Entre 18 et 21 ans, les mesures de protection peuvent être prolongées dans le cadre d'un contrat jeune majeur mis en œuvre par les départements en direction des jeunes en difficultés

Les interventions en protection de l'enfance peuvent prendre différentes formes qui vont de l'aide financière à l'intervention d'un éducateur au domicile jusqu'au placement de l'enfant ; les départements doivent par ailleurs mettre en place une politique de prévention afin d'éviter notamment l'entrée dans les dispositifs de prise en charge au titre de l'ASE.

La prise en charge par les services de l'ASE se fait sur décision du président du conseil départemental⁴⁴. La chambre observe que les dossiers individuels ne comportent pas tous les arrêtés d'admission, lesquels sont établis périodiquement ; elle invite le département à prendre les décisions au fur et à mesure des prises en charge par l'ASE.

En août 2018, 533 enfants sont placés dans des familles d'accueil et 17 chez des tiers dignes de confiance⁴⁵ ; il y a 191 mesures de suivi en milieu ouvert concernant 303 enfants⁴⁶.

⁴³ Article L. 221-1 du CASF.

⁴⁴ Article L. 222-5 du CASF.

⁴⁵ Personnes prêtes à accueillir bénévolement de manière durable un enfant.

⁴⁶ Selon les données de la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES), Études et Recherches n° 1090, octobre 2018 : au niveau national, fin 2017, 341 000 mesures d'ASE sont mises en œuvre par les services départementaux en charge de la protection de l'enfance. Elles sont majoritairement prises à la suite d'une décision judiciaire (68%). Les placements constituent 52% des mesures d'ASE. Près de la moitié des jeunes confiés à l'ASE sont hébergés en famille d'accueil.

2.1 La prévention et l'entrée dans le dispositif de protection de l'enfance

2.1.1 La prévention

La protection de l'enfance comprend des actions de prévention en faveur de l'enfant et de ses parents⁴⁷.

En lien avec le SDEF, un protocole d'une durée de cinq ans définissant les modalités de mobilisation et de coordination des partenaires pour soutenir le développement des enfants et prévenir les difficultés des parents devrait être établi⁴⁸. Sa signature associera le président du conseil départemental, le préfet, le directeur territorial de la protection judiciaire de la jeunesse, l'inspecteur d'académie, le directeur académique des services de l'éducation nationale, le directeur de la caisse d'allocations familiales, et dans la mesure du possible, le directeur de l'agence régionale de la santé, le directeur de la caisse primaire d'assurance maladie, le directeur de la mutualité sociale agricole, ainsi que les autres responsables institutionnels et associatifs.

Les moyens des services n'ont pas permis de mettre en place une politique de prévention ; selon le département, avec la nouvelle organisation et la création d'un service dédié, la prévention pourra devenir le pivot de la politique de protection de l'enfance. La chambre recommande au département d'engager, en liaison avec les partenaires institutionnels et associatifs, une démarche visant à l'établissement d'un protocole relatif à la prévention en direction de l'enfant et des familles prévu par l'article L. 112-5 du CASF.

Dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville et dans les lieux où se manifestent des risques d'inadaptation sociale, les départements doivent participer aux actions visant à prévenir la marginalisation et à faciliter l'insertion ou la promotion sociale des jeunes et des familles⁴⁹. Au regard du phénomène d'errance des jeunes, il s'agit, selon la chambre, d'un axe de développement qui ne doit pas être négligé.

Un appel à projet est en phase de consultation afin de mettre en place une prévention spécialisée à l'échelle de l'ensemble de l'île. Le choix d'un ou plusieurs opérateurs par l'intermédiaire de la procédure de l'appel à projet, qui est prévu d'ici avril 2019, permettra au département de sécuriser le financement d'actions qui relèvent de sa compétence.

2.1.2 La cellule de recueil des informations préoccupantes (CRIP)

La prise en charge au titre de la protection de l'enfance peut intervenir suite à un signalement opéré directement auprès du procureur de la République ou suite à une information préoccupante (IP) recueillie par les services du conseil départemental.

Les départements sont chargés du recueil, du traitement et de l'évaluation, à tout moment et quelle qu'en soit l'origine⁵⁰, des informations préoccupantes relatives aux mineurs en danger ou qui risquent de l'être. Dans ce cadre, ils ont mis en place des cellules de recueil

⁴⁷ Articles L. 112-3 et L. 221-1 du CASF.

⁴⁸ Article L. 112-5 du CASF.

⁴⁹ Article L. 121-2 du CASF.

⁵⁰ Article L. 226-3 du CASF

des informations préoccupantes (CRIP) chargées de centraliser les informations et d'évaluer la situation ; elles constituent une porte d'entrée dans les dispositifs de protection de l'enfance des départements.

A Mayotte, la CRIP a été créée en 2008 ; elle est plus connue sous le vocable « Bass maltraitance⁵¹ ». Le service est ouvert de 8 h 00 à 17 h 00 ; en dehors de ces horaires, une astreinte permet d'assurer la permanence.

Si le danger est avéré, l'évaluation est menée par les travailleurs sociaux de la CRIP ; lorsqu'il est fait état d'un risque de danger, le dossier est transmis à l'unité territoriale de l'action sociale (UTAS) concernée afin que l'évaluation soit réalisée par le service de polyvalence de secteur. S'agissant des MNA et lorsqu'il n'y a pas de danger avéré, les dossiers sont transmis à l'association Mlezi Maore qui met en place un accompagnement éducatif individualisé.

Faute d'effectifs suffisants, l'activité de la CRIP s'est longtemps limitée à traiter uniquement les informations préoccupantes (IP) prioritaires ; des IP sont restées en attente plusieurs années ne permettant pas une prise en charge de l'ensemble des enfants susceptibles de relever de l'ASE. L'absence de traitement de certains signalements ou leur examen tardif a pu conduire à des placements alors qu'une prise en charge plus rapide aurait pu permettre des mesures d'assistance éducative avant que la situation ne se dégrade et nécessite le recours à cette solution ultime.

Selon le département, avec l'augmentation des moyens humains et matériels, la situation s'est améliorée ; la chambre relève que cette démarche n'a pas été suffisante pour absorber toutes les IP anciennes encore en instance et respecter les délais d'évaluation⁵².

L'évaluation doit être réalisée dans un délai de trois mois à compter de la réception de l'IP⁵³ ; ce délai est réduit en fonction de la nature du danger ou risque de danger et de l'âge du mineur, notamment s'il a moins de deux ans. Il ne peut être respecté pour l'ensemble des signalements reçus.

S'agissant de l'information de l'autorité judiciaire dans certaines situations d'urgence, un protocole interne au service devrait être finalisé afin de systématiser la transmission immédiate d'information au parquet lors d'une mise à l'abri conformément au CASF⁵⁴.

L'enjeu du fonctionnement de la CRIP est triple : permettre le traitement de l'ensemble des IP, rapidement et au minimum dans le cadre du respect des délais réglementaires, et faire des évaluations de qualité.

En 2018, des IP datant des années 2014 et suivantes restent en attente. En septembre 2018, 209 IP datant de 2017 restaient en instance ainsi qu'une datant de janvier 2018 ; le fonctionnement de la CRIP est perfectible.

Une amélioration du fonctionnement de cette cellule est attendue avec de nouveaux recrutements afin de passer à 10 agents avec le chef de service⁵⁵. La nouvelle organisation du

⁵¹ Ce qui signifie en mahorais « la maltraitance, ça suffit ! »

⁵² La délibération n° 2018-00159 du 27 août 2018 relative à l'attribution de subvention aux associations fait état d'une CRIP submergée par les IP.

⁵³ Article D. 226-2-4 du CASF.

⁵⁴ Article L. 223-2 et L. 226-4 du CASF.

⁵⁵ En mai 2018, l'effectif était de sept agents.

service à partir de septembre 2018 avec un agent du service dans chaque UTAS permettra une proximité et une meilleure connaissance du secteur d'intervention ; 4 personnels de la direction travailleront en binôme sur les urgences.

La chambre recommande de poursuivre la réorganisation des services afin de respecter les délais d'évaluation des informations préoccupantes prévus par l'article D. 226-2-4 du CASF et d'information des services judiciaires prévus par l'article L. 223-2 du CASF concernant les mineurs recueillis au titre de l'urgence.

L'activité de la CRIP a connu une augmentation constante jusqu'en 2016 ; alors qu'en 2009 le nombre d'IP reçues était de 159, il est de 1 575 en 2016 soit une multiplication par 10. Le nombre d'IP connaît une légère baisse en 2017 avec un volume de 1 409.

S'agissant de l'origine des IP, les principales sources sont le vice-rectorat avec 298 signalements suivi du centre hospitalier de Mayotte avec 161 signalements, TAMA⁵⁶ avec 129, AGE PAC MSAYIDIE, 116, le parquet, 91, les brigades de gendarmerie, 88. Les services du département sont en retrait : 91 signalements ont été transmis par la PMI, 69 par les unités territoriales d'action sociale (UTAS), 65 par la DPE, 12 par l'ensemble des autres services.

L'isolement ou le manque de soutien social et/ou familial est l'élément le plus fréquent à l'origine de l'envoi d'une IP, il concerne 612 mineurs en 2017. Les grossesses précoces représentent une part importante des IP et sont en augmentation : 156 en 2017 contre 113 en 2016.

Le numéro d'urgence national «119-allo enfance en danger », géré par le service national d'accueil téléphonique de l'enfance en danger (SNATED), est opérationnel. Selon la dernière étude annuelle relative aux appels reçus par ce service en 2016, il s'agit du département avec les ratios les plus faibles au regard de sa population de mineurs et jeunes majeurs. En 2016, le SNATED a traité 33 appels en provenance de Mayotte dont 11 ont conduit à une IP adressée à la CRIP et 12 à une aide immédiate. Le faible nombre d'appels reçus par ce service pourrait avoir deux explications, selon le département. D'une part, le dispositif n'est pas forcément bien connu localement et d'autre part le public utilise le numéro d'urgence local.

Les unités territoriales d'action sociale (UTAS)

Les départements doivent organiser sur une base territoriale leurs services d'action sociale, d'aide sociale à l'enfance et de PMI⁵⁷ ; à Mayotte les unités territoriales d'action sociale (UTAS) sont réparties en cinq secteurs⁵⁸. Elles sont rattachées à la direction générale adjointe en charge de la solidarité et des services à la population.

La plupart des départements ont mis en place au sein de ces antennes territoriales des services de polyvalence de secteur composés de travailleurs sociaux capables d'avoir une vue d'ensemble des problèmes sanitaires, sociaux, économiques, psychologiques des usagers ; ces services ont aussi un rôle de prévention et doivent permettre d'éviter une dégradation des situations des personnes.

⁵⁶ L'association Tama a été reprise par le groupe SOS puis renommée Mlezi Maore après sa fusion avec l'association Toioussi.

⁵⁷ Article L. 123-1 du CASF.

⁵⁸ Grand Mamoudzou, Petite Terre, Nord, Sud et Centre.

Alors qu'en métropole, les services de polyvalence des départements sont à l'origine de 90 % des IP transmises aux CRIP, les UTAS ne sont à l'origine que de 5 % de celles reçues à la CRIP de Mayotte en 2017.

Dans le cadre du SDEF, il était relevé que les services de polyvalence de secteur ne jouent pas leur rôle de prévention sociale et n'avaient jamais pu assurer efficacement la mission d'évaluation. En juin 2018, les IP les plus anciennes en attente de traitement par les UTAS dataient du premier trimestre 2016 ; il subsistait quelques dossiers de décembre 2015 pour le secteur du grand Mamoudzou.

Selon le département, les effectifs des UTAS ont été renforcés permettant une amélioration récente de leur fonctionnement.

Dans le cadre de la sectorisation du fonctionnement de la CRIP à partir de septembre 2018, la DPE disposera dans chaque UTAS d'un agent chargé de réaliser les évaluations pour les situations de danger avéré. S'agissant des situations de risque de danger, la chambre prend acte qu'il est prévu de confier des évaluations à du personnel de cette direction ; cette solution pourrait permettre de remédier au retard dans l'évaluation par les UTAS d'un certain nombre d'IP.

L'évaluation des MNA

Les IP relatives à des MNA pour lesquels l'urgence n'est pas avérée, c'est-à-dire sans demande de mise à l'abri, ne donnent pas lieu à une évaluation par les services du département mais sont transmises à l'association Mlezi Maore et traitées par son service d'accompagnement des mineurs en isolement familial (SAMIF).

Suite à la transmission de l'IP, l'association peut solliciter un placement car le mineur est en situation de danger immédiat⁵⁹ ou envisager un accompagnement socio-éducatif d'une durée de 12 mois des mineurs et des familles recueillantes prenant en charge le mineur dans l'attente du retour du parent éloigné ; certains enfants ne font l'objet d'aucune prise en charge en raison de l'impossibilité de les localiser.

En complément de ces évaluations, l'association effectue des enquêtes sociales sommaires dans le cadre des signalements effectués par ses services implantés dans les locaux du centre de rétention administrative (CRA) dans le cadre des reconduites aux frontières. Même si ces évaluations ne sont pas liées à des IP reçues par la CRIP, cette activité s'inscrit aussi dans les missions de la protection de l'enfance et notamment de l'évaluation des MNA, laquelle peut être déléguée au secteur associatif⁶⁰.

Si le secteur associatif a permis de pallier les carences du département, ce dernier dispose aujourd'hui de moyens financiers qui doivent lui permettre de prendre en charge l'ensemble des évaluations des MNA soit en interne soit en les externalisant dans le cadre des dispositions du CASF. La chambre recommande au département de mettre en place la délégation prévue par l'article R. 221-11 du CASF pour les évaluations de MNA faites par le secteur associatif.

⁵⁹ Maltraitance ou mineur totalement isolé.

⁶⁰ R. 221-11 du CASF

2.2 Les mesures

Le mode de protection est le résultat d'une évaluation au cas par cas de la situation de l'enfant ; il dépend aussi des moyens d'intervention disponibles au sein des départements. Les mesures se classent en deux grandes catégories : les mesures de placement et les mesures d'accompagnement.

A Mayotte, la prise en charge s'est limitée jusqu'à présent à traiter l'urgence ; pour de nombreuses situations qui devraient normalement conduire à une mesure de placement, les services prennent des mesures palliatives.

Même si le département ne dispose pas de moyens d'accueil à la hauteur des enjeux et des besoins, les services se sont toujours efforcés de traiter les urgences. Selon le département, il n'y a jamais de demandes de mise à l'abri ou d'ordonnances de placement non mises en œuvre en dépit des problèmes de saturation de la capacité d'accueil.

2.2.1 Les mesures d'accompagnement : l'aide à domicile

L'aide à domicile comporte, ensemble ou séparément, l'intervention d'une technicienne de l'intervention sociale et familiale (TISF) ou d'une aide-ménagère, l'intervention d'un service d'action éducative et le versement d'aides financières⁶¹.

Selon le règlement départemental d'aide sociale, les secours d'urgence peuvent être accordés par l'intermédiaire de la régie d'avances en vue de l'alimentation, de l'hygiène ou de l'habillement. Depuis 2017, il n'y a pas eu d'attribution de secours exceptionnels ; le département l'explique par la nécessité qu'il y a eu à régulariser le processus de distribution des bons alimentaires en relation avec les services de la DGFIP. La chambre prend acte que depuis janvier 2019 la régie est opérationnelle.

Les secours exceptionnels peuvent éviter que la précarité ne conduise au placement des enfants ; ils sont aussi un moyen d'accompagner les parents pour faciliter un retour des enfants placés.

La chambre recommande au département de réactiver les dispositifs d'aides financières afin d'accompagner les familles pour éviter des placements ou faciliter les retours d'enfants placés.

Depuis 2016, le service emploie 10 aides à domicile qui interviennent en complément du suivi effectué par un assistant socio-éducatif en charge d'une mesure de placement ou d'une mesure d'accompagnement en milieu ouvert. Ces personnels interviennent au domicile de l'enfant⁶².

Le département n'emploie pas de TISF car selon lui les besoins en matière de suivi n'ont pas démontré pour le moment la nécessité de recruter cette catégorie de professionnels.

⁶¹ Article L. 222-3 du CASF.

⁶² Famille biologique, tiers recueillant ou assistante familiale.

Une situation de danger avéré doit conduire à un placement de l'enfant ; s'il n'y a qu'un risque de danger, l'enfant bénéficiera d'une mesure d'action éducative. Cette prise en charge en milieu ouvert peut aussi déjà être mise en œuvre dans l'attente d'une place disponible.

Ces mesures visent à apporter un soutien éducatif à la famille. On distingue l'aide éducative à domicile (AED) et l'action éducative en milieu ouvert (AEMO) ; l'AED est une mesure administrative mise en œuvre par le département avec l'accord des parents ; l'AEMO est une mesure d'assistance éducative prononcée par le juge des enfants. Le mineur est maintenu dans son milieu de vie à partir duquel la mesure s'exécute ; l'objectif est de faire cesser la situation de danger et apporter aide et conseil à la famille et d'éviter ainsi un placement.

Le suivi des mesures d'AEMO, à l'exception de celles concernant les mineurs confiés à des tiers dignes de confiance, a été délégué à l'association Mlezi Maore ; en septembre 2018, elle assurait le suivi de 90 mesures pour 150 enfants⁶³ ; sa capacité étant loin d'être saturée, les autorités judiciaires disposent d'une réserve pour prendre ce type de décisions. Cette externalisation d'une mission, qui jusqu'à présent était exercée en interne, permettra aux services de dégager des moyens humains pour développer les mesures de prévention et assurer un meilleur suivi des autres mesures.

2.2.2 Le placement des enfants

Les départements disposent d'une grande liberté pour organiser l'accueil et l'hébergement des enfants confiés aux services⁶⁴ ; leurs seules contraintes concernent d'une part l'obligation de disposer d'un accueil d'urgence des enfants, et d'autre part de structures d'accueil pour les femmes enceintes et les mères avec enfants de moins de trois ans⁶⁵. Pour assurer l'ensemble de ces types d'accueil, le département peut recourir à ses propres structures, à des services d'autres collectivités, et à des établissements autorisés et habilités⁶⁶.

L'accueil familial, qui était l'unique mode de placement jusqu'à l'ouverture du premier lieu de vie et d'accueil en décembre 2018, présente deux inconvénients : il n'est pas adapté à certains mineurs ; le nombre d'assistantes familiales ne permet pas d'accueillir l'ensemble des enfants dans des conditions satisfaisantes.

⁶³ Une mesure peut concerner plusieurs enfants d'une même fratrie.

⁶⁴ Article L. 221-2 du CASF.

⁶⁵ Article L. 221-2 du CASF.

⁶⁶ Article L. 221-2 du CASF.

- *L'accueil collectif*

Pour l'accueil d'urgence des enfants, le département ne dispose d'aucune structure collective ; il existe quelques assistantes familiales spécialisées dans ce type d'accueil ; elles sont régulièrement en surcapacité.

Le département ne dispose pas davantage d'une structure d'accueil des femmes enceintes et mères d'enfants de moins de trois ans.

Compte tenu de l'étendue des besoins en matière d'accueil collectif, des projets de création de structures ont été inscrits au SDEF selon un calendrier prévisionnel détaillé en annexe n° 5. Si des structures d'accueil d'urgence pour les enfants doivent voir le jour en 2019, celles pour l'hébergement des jeunes mères ne sont pas prévues avant 2021, la réalisation de la programmation pouvant aller au-delà de cette échéance. La chambre rappelle que la responsabilité du département pourrait être engagée « en cas de carence avérée et prolongée »⁶⁷ et prend note qu'une réflexion est en cours pour mettre en place un accueil des jeunes mères au cours de l'année.

Selon le département, la priorité reste de confier des enfants à des familles d'accueil, la mise en place de structures d'accueil collectif concerne uniquement les enfants dont la prise en charge en famille d'accueil n'est pas adapté.

Sur la base de la moyenne nationale du nombre de mesures de placement pour 1000 mineurs résidant dans le département⁶⁸ et sans prise en compte de la situation particulière du département par rapport aux MNA, le nombre de places⁶⁹ dont devrait disposer le département est évalué à 1 259 ; en février 2019, le nombre de places agréées est de 391 pour 590 enfants placés. En dépit de la création en cours de 40 places dans des MECS et de la délivrance de cinq autorisations de 10 places chacune pour des lieux de vie et d'accueil dont le premier a ouvert en décembre 2018 et accueille 10 enfants, les besoins à couvrir restent importants. Ces premières alternatives à l'accueil en famille participent à une diversification des modes de prise en charge.

Selon le SDEF, entre 10 et 20 % des mineurs accueillis en famille devraient relever d'un autre mode d'accueil. Si l'on considère que le département devrait être en capacité d'accueillir 1 259 enfants, il devrait disposer de 126 à 252 places en accueil collectif, et de 1 008 à 1 133 places en familles d'accueil soit l'équivalent de 336 à 377 assistantes familiales. Selon la chambre, il semble difficile de procéder à ces recrutements et d'offrir une capacité de placements à la hauteur des besoins de prise en charge si l'accueil en famille reste privilégié.

- *Les assistantes familiales*

Le nombre d'assistantes familiales est passé de 78 en décembre 2015 à 125 en octobre 2018 soit une progression de 60 % sur la période.

Depuis 2015 et conformément aux dispositions du CASF, les agréments ne sont plus délivrés par la DPE mais par la PMI ; après avoir obtenu son agrément, la personne doit adresser

⁶⁷ Conseil d'État, 26 avril 2018, département du Val d'Oise, requête n° 407989.

⁶⁸ ONPE note d'actualité juin 2017 : La population des enfants pris en charge en protection de l'enfance au 31 décembre 2014 : les disparités départementales. Le taux national de prise en charge en placement est de 9,8 ‰ ; selon les départements, les taux varient de 5,2 à 19,4 ‰ des mineurs avec une valeur médiane estimée à 10,3 ‰.

⁶⁹ Accueil collectif ou individuel.

une demande de recrutement à la DPE qui fait évaluer le candidat par un psychologue puis un jury de recrutement est organisé.

L'agrément doit préciser le nombre de mineurs ou jeunes majeurs que l'assistante familiale est autorisée à accueillir sans que celui-ci ne puisse être supérieur à trois⁷⁰ ; le département peut autoriser à titre dérogatoire l'accueil de plus de trois enfants pour répondre à des besoins spécifiques si les conditions d'accueil le permettent. La réglementation ne fixe aucune limite au nombre d'enfants accueillis à titre dérogatoire.

En juin 2018, le nombre d'enfants placés était de 525 ; avec 104 assistantes familiales à la même date, le ratio est de 5,05 enfants par famille ; le nombre d'enfants accueillis varie de 1 à 10. Malgré l'augmentation des effectifs, le nombre moyen d'enfants par famille reste élevé et au-delà des capacités d'accueil agréées.

Tableau n° 2 : Évolution du nombre d'enfants par assistante familiale

	Décembre 2015	Décembre 2016	Décembre 2017	Juin 2018
<i>Nbre d'assistantes familiales</i>	78	93	102	104
<i>Nbre total d'enfants accueillis</i>	359	414	456	525
<i>Nbre moyen d'enfants accueillis</i>	4,6	4,45	4,47	5,05

Source : CRC, d'après données fichiers de paie DPE.

Face à l'urgence de mettre à l'abri des enfants en danger, le département ne peut pour le moment que déroger aux conditions d'agrément en réduisant de fait la qualité de la prise en charge ; l'absence de dispositifs d'accueil collectif et adaptés au profil de certains enfants entraîne des problèmes de cohabitation au sein des familles d'accueil ; ces derniers concernent tant les relations entre enfants que celles entre enfants et familles d'accueil. Le service ne peut pas donner suite aux demandes de nombreuses assistantes familiales de n'accueillir que des enfants en bas âge.

La chambre souligne que dans certains cas, au regard du nombre d'enfants accueillis, l'accueil familial s'apparente plus à un lieu de vie géré par une seule personne sans en remplir les conditions. Les lieux de vie accueillent entre 3 et 7 personnes ; à titre exceptionnel, le nombre peut être porté à 10 sous réserve de créer deux unités de vie individualisées ; lorsque le lieu accueille des enfants admis au titre de l'ASE, le taux d'encadrement minimal est d'une personne accueillante exprimée en équivalent temps plein pour trois personnes accueillies⁷¹.

Depuis l'entrée en vigueur de l'ordonnance du 31 mai 2012⁷², les conditions d'agrément sont les mêmes que pour les autres départements à l'exception de la maîtrise de la langue française ; si celle-ci n'est pas maîtrisée au moment de la demande d'agrément, celui-ci est délivré à titre provisoire pour une durée de cinq ans. En octobre 2018, environ 70 % des assistantes familiales ne maîtrisaient pas la langue française. Même si une formation

⁷⁰ Article L. 421-5 du CASF.

⁷¹ Article D. 316-1 du CASF.

⁷² Ordonnance n° 2012-785 du 31 mai 2012 portant extension et adaptation du code de l'action sociale et des familles au Département de Mayotte.

d'acquisition des compétences de base en français a été mise en place par le département avec le centre national de la fonction publique territoriale, cette condition ne peut être respectée. Une évolution législative, telle qu'envisagée par le SDEF, serait une solution pour lui permettre de renouveler les agréments dans le respect du droit. En mai 2018, toutes les AF avaient bénéficié de la formation initiale de 60 heures. La formation complémentaire de 240 heures a été dispensée à 17 personnes dont une a arrêté en cours de session ; l'absence de scolarisation et de maîtrise de la langue française ne permettent pas à toutes les AF de suivre cette formation⁷³.

S'agissant des modalités de contrôle des familles d'accueil, un travailleur social du service de gestion des assistantes familiales effectue tous les 15 jours une visite à domicile ; la cellule agrément de la PMI effectue un contrôle avant le renouvellement et lorsque des difficultés sont signalées ; toutes les familles d'accueil ne font pas l'objet d'un contrôle régulier par la PMI.

Les familles d'accueil où des problèmes ont été identifiés bénéficient d'un suivi rapproché dans le cadre d'un partenariat entre la PMI et la DPE ; en 2018, une dizaine d'assistantes familiales est concernée.

La chambre relève qu'en juin 2018 le département employait deux assistantes familiales au-delà de l'âge limite d'activité ; en l'absence de demandes écrites et de décisions d'accord, il n'est pas possible de s'assurer qu'elles relèvent d'un régime dérogatoire. La chambre prend acte que cette situation est liée aux besoins de placement.

- Les tiers dignes de confiance

Deux types d'accueil au titre de tiers digne de confiance coexistent : le tiers digne de confiance administratif et le tiers digne de confiance judiciaire. Dans les deux cas, l'accueil est bénévole ; le tiers n'est pas rémunéré. Jusqu'à la loi n° 2016-297 du 14 mars 2016⁷⁴, ce dispositif était expressément prévu uniquement dans un cadre judiciaire⁷⁵. Désormais, le président du conseil départemental peut confier un enfant à un tiers dans le cadre d'un accueil durable et bénévole⁷⁶. Il s'agit d'un dispositif promu par certains départements métropolitains engagés dans une politique de diversification des réponses de placements⁷⁷.

Le recours au tiers digne de confiance est peu développé ; il est utilisé uniquement par les autorités judiciaires. En août 2018, 17 enfants relevaient de ce dispositif.

Fin février 2017, le département a arrêté le montant de l'indemnité d'entretien à 300 € par mois et par enfant ; il a prévu que son paiement se ferait sur le compte bancaire du tiers. Selon le département, ces modalités de paiement posent des difficultés ; certains bénéficiaires ne fournissent pas de RIB et ne peuvent être indemnisés. La chambre invite le département à revoir ces modalités de paiement en utilisant la possibilité de payer en numéraire par l'intermédiaire du comptable public ou du régisseur⁷⁸.

⁷³ Source : SDEF.

⁷⁴ Loi n° 2016-297 du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant.

⁷⁵ L'article 375-3 du code civil permet au juge des enfants de confier directement l'enfant à un tiers digne de confiance.

⁷⁶ Article L. 221-2-1 du CASF.

⁷⁷ Protection de l'enfance-Nouveaux modes de prise en charge, Les essentiels territorial éditions, janvier 2018 : en 2017, les accueils chez les TDC représentent près de 200 situations en Moselle.

⁷⁸ Il résulte de la lecture combinée des articles 2 et 3 de l'arrêté du 24 décembre 2012 que seules les dépenses supérieures à 300 euros doivent obligatoirement être payées par virement, en deçà, il peut être procédé au paiement en numéraire via le comptable public ou le régisseur.

Il est relevé un écart non justifié entre le montant versé aux tiers dignes de confiance qui respecte le minimum prévu par la réglementation⁷⁹ et celui attribué aux assistantes familiales alors que le coût d'entretien des enfants est identique. L'attractivité du dispositif passe par une revalorisation des indemnités d'entretien offertes aux tiers dignes de confiance.

Le dispositif du tiers digne de confiance, compatible notamment avec la parentalité locale, trouverait pleinement sa place pour la prise en charge en particulier des MNA. La chambre recommande au département d'engager une réflexion pour développer ce dispositif qui offre une alternative au placement.

2.3 Le réexamen des situations

2.3.1 Évolution du statut des enfants

Le département n'a pas assuré pendant longtemps un suivi régulier des mesures ; cette situation a été préjudiciable aux enfants. En septembre 2018, tous les secteurs disposent d'éducateurs ; il est prévu de renforcer les effectifs pour les secteurs centre et grand Mamoudzou en raison du nombre élevé de mesures dans ces zones. Selon le département, avec l'augmentation des personnels, il ne devrait plus y avoir d'audiences judiciaires sans rapport de suivi et sans présence d'un éducateur.

Le projet pour l'enfant (PPE) a été instauré par la loi du 5 mars 2007⁸⁰ ; la loi du 14 mars 2016⁷⁴ renforce la place de l'évaluation des besoins à travers ce document en précisant son périmètre et son objectif. Un PPE doit ainsi être établi pour chaque mineur bénéficiant d'une prestation⁸¹ ou d'une mesure de protection judiciaire ; il est unique tout au long du parcours de l'enfant.

Selon le département, les premiers PPE auraient été signés au cours du dernier trimestre 2018. Un éducateur est chargé d'animer le dispositif et d'associer tous les partenaires concernés ; les chefs des services placement et prévention devront s'assurer que chaque enfant bénéficie de ce document.

Le PPE doit être établi dans un délai de trois mois à compter du début de la prestation ou de la mesure⁸². En raison de la tardiveté par rapport à la réglementation de la mise en place par le département de ce document, son élaboration devra être systématique pour tous les nouveaux dossiers et sera progressive pour tous les enfants déjà pris en charge ; la priorité étant déterminée par la situation des enfants.

La loi du 14 mars 2016 précitée prévoit que chaque département doit mettre en place une commission chargée d'examiner la situation des enfants confiés à l'ASE depuis plus d'un an lorsqu'il existe un risque de délaissement parental ou lorsque le statut juridique de l'enfant

⁷⁹ Conseil d'État, n°406637, 19 mai 2017.

⁸⁰ Loi n° 2007-293 du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance.

⁸¹ Hors aides financières.

⁸² Article D. 223-12 du CASF.

paraît inadapté à ses besoins ; elle doit aussi étudier tous les six mois la situation des enfants de moins de deux ans.

Après des difficultés pour réunir l'ensemble des membres de droit, cette commission a été installée et son règlement de fonctionnement approuvé en novembre 2018.

Un rapport d'évaluation doit être élaboré au moins une fois par an, ou tous les six mois pour les enfants âgés de moins de deux ans, sur la situation de tout enfant accueilli ou faisant l'objet d'une mesure éducative⁸³. Ce document, établi après une évaluation pluridisciplinaire, est destiné à éviter que les enfants placés le soient durablement sans que soit examinée la possibilité d'un changement de statut. La chambre, qui a recommandé de mettre en place ce document, relève la volonté du département d'établir le rapport semestriel pour les enfants de moins de 2 ans parallèlement à la mise en place de la commission d'examen de la situation et du statut des enfants confiés ; elle prend acte que désormais pour une majorité des enfants des rapports de fin de mesure sont établis.

Ces deux dispositifs sont destinés à inciter au réexamen de la situation des enfants placés et le cas échéant à proposer un projet de vie pour ceux pour lesquels le retour en famille n'est pas envisageable. La chambre prend acte que le département devrait prochainement réaliser le recensement des enfants susceptibles de relever d'une procédure de délaissement.

2.3.2 La sortie du dispositif de protection de l'enfance

S'agissant des modalités d'accompagnement à leur majorité des enfants placés, il existe uniquement le contrat jeune majeur, peu développé car il suppose que le jeune ait un projet de vie. En juin 2018, deux mesures qui concernaient trois jeunes majeurs étaient mises en œuvre. Les services gèrent en moyenne chaque année une vingtaine de jeunes dans le cadre de ce dispositif.

La rédaction d'un règlement d'intervention relatif à la prise en charge par le département des jeunes majeurs est en projet ; ce document devrait définir les prestations offertes et les conditions d'accès ainsi que les modalités d'hébergement car aujourd'hui le département ne peut réellement travailler à l'autonomie des jeunes en l'absence de dispositifs d'accueil autres que celui des assistantes familiales.

Un protocole doit être conclu par le département, le représentant de l'État avec le concours de l'ensemble des institutions et des organismes concernés⁸⁴ ; ce document doit organiser le partenariat entre les acteurs afin d'accompagner l'accès à l'autonomie des jeunes sortant des dispositifs de l'ASE et de la protection judiciaire de la jeunesse. Ce protocole n'existe pas à Mayotte.

La chambre, qui a recommandé au département de se rapprocher de l'ensemble des partenaires, prend acte que la question a été examinée lors du comité de pilotage ASE de fin janvier 2019 ; cette action pourrait aboutir à l'adoption d'un protocole en 2019.

L'accès à la scolarisation et à la formation professionnelle constitue un gage d'intégration ; la scolarisation est une obligation légale pour tout mineur jusqu'à l'âge de

⁸³ Article L. 223-5 du CASF.

⁸⁴ Article L. 222-5-2 du CASF.

16 ans, quelle que soit sa nationalité. Actuellement, les capacités d'accueil dans les structures scolaires ne sont pas au niveau des besoins de l'île. En 2015, 5 000 enfants n'étaient pas scolarisés et moins de 70 % des mineurs isolés l'étaient⁸⁵. Le département ne dispose d'aucune donnée statistique concernant les enfants non scolarisés en l'absence d'une application correspondante ; selon lui, les MNA qui ne sont pas nés sur le territoire seraient les plus concernés.

L'absence de structures de formation ne facilite pas l'accompagnement des mineurs et jeunes majeurs vers l'autonomie. Actuellement, il n'existe aucun jeune relevant de l'ASE entrant au régiment du service militaire adapté de Mayotte (RSMA) alors que ce dispositif a vocation à permettre l'insertion socioprofessionnelle de jeunes en situation d'échec scolaire. La chambre invite le département à engager, en liaison avec le RSMA, une réflexion pour accompagner certains jeunes vers l'autonomie.

L'accès au séjour ou à la nationalité est un droit pour les enfants pris en charge par l'ASE mais est aussi un facteur d'intégration.

L'article 21-12 du code civil prévoit qu'un enfant qui a été confié à l'aide sociale à l'enfance depuis au moins trois ans, peut demander jusqu'à sa majorité l'acquisition de la nationalité française.

En application de l'article L. 313-11 2° bis du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA), le mineur étranger qui a été pris en charge par l'aide sociale à l'enfance depuis qu'il a atteint au plus l'âge de seize ans, peut obtenir dans l'année qui suit son 18^{ème} anniversaire une carte de séjour temporaire portant la mention « vie privée et familiale » sous réserve de remplir certaines conditions⁸⁶.

L'absence de prise en charge au titre de l'aide sociale à l'enfance de certains MNA peut conduire à les priver de la possibilité de demander et obtenir, selon leur âge à l'arrivée sur l'île, un titre de séjour ou la nationalité française.

Il n'existe aucun processus rigoureux de suivi et d'accompagnement des mineurs et jeunes majeurs pris en charge par l'ASE pour obtenir des papiers⁸⁷. La DPE a indiqué avoir engagé une réflexion pour y remédier et une séance de formation aurait été organisée en novembre 2018 avec le greffe du tribunal d'instance concernant les démarches relatives à la nationalité.

CONCLUSION

Depuis 2017, le département dispose d'un schéma départemental de l'enfance et de la famille et d'un projet de service ; il a révisé son fonctionnement, procédé à des recrutements,

⁸⁵ Rapport défenseur des droits de septembre 2015, situation sur les droits et la protection des enfants à Mayotte.

⁸⁶ S'agissant des mineurs pris en charge par l'aide sociale à l'enfance entre 16 et 18 ans, les dispositions de l'article L. 313-15 du CESEDA ne s'appliquent pas à Mayotte. Cet article offre une admission exceptionnelle au séjour pour ces étrangers s'ils justifient suivre depuis au moins six mois une formation destinée à leur apporter une qualification professionnelle ; une carte de séjour temporaire portant la mention « salarié » ou « travailleur temporaire » est délivrée.

⁸⁷ Titres de séjour ou accès à la nationalité française.

lancé des appels à projet, notamment pour la création de places en accueil collectif, et engagé de nombreux chantiers. La chambre l'encourage à poursuivre la dynamique impulsée pour exercer, dans un domaine prioritaire, sa compétence en matière de protection de l'enfance.

ANNEXES

Annexe n° 1. Travaux de l'observatoire des mineurs isolés	35
Annexe n° 2. Données financières	36
Annexe n° 3. Subventions attribuées en 2017 et 2018.....	37
Annexe n° 4. Principales données relatives à l'activité de la DPE	38
Annexe n° 5. Calendrier prévisionnel de mise en place de structures d'accueil collectif-SDEF	39
Annexe n° 6. Glossaire	40

Annexe n° 1. Travaux de l'observatoire des mineurs isolés

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Nbre total de mineurs isolés	2922	2740	1791	3137	3490	4446
Nbre mineurs isolés de façon continue	2418	2174	1522	2887	NR	NR
Nbre mineurs isolés avec « adulte apparenté »	1666	1836	1110	2133	2478	2801
Nbre mineurs isolés avec « adulte non apparenté »	584	575	466	376	593	756
Nbre mineurs « sans adulte »	555	274	161	376	279	311

NR : non renseigné.

Source : CRC, d'après tableau de bord comparatif du rapport OMI avril 2018

Annexe n° 2. Données financières

Tableau n° 1 : Détail des compensations ASE et PMI sur la durée du SDEF

<i>En euros</i>	DPE	PMI
<i>Compensation rétroactive 2009-2016 pour ASE 2009-2017 pour PMI</i>	51 467 203	105 745 169
<i>Dotation annuelle 2017-2021 pour ASE 2018-2021 pour PMI</i>	9 594 939 soit un total de 47 974 695	14 530 672 Soit un total de 58 122 688
<i>Total</i>	99 441 898	163 867 857
<i>Total général ASE+PMI</i>		263 309 755

Source : CRC, d'après arrêté préfectoral n° 2017-SG-87 du 25 janvier 2017, arrêté du 11 juillet 2017 constatant le montant du droit à compensation des charges nouvelles résultant pour le Département de Mayotte du financement du service de l'aide sociale à l'enfance en application de l'ordonnance n° 2008-859 du 28 août 2008 relative à l'extension et à l'adaptation outre-mer de diverses mesures bénéficiant aux personnes handicapées et en matière d'action sociale et médico-sociale, projet de Mayotte relative aux concours de l'État en faveur de la protection maternelle et infantile de Mayotte approuvé par délibération n° 2018-00072 du 19 mars 2018.

Tableau n° 2 : Budget primitif 2018

<i>En euros</i>	Recettes	Dépenses
<i>Fonctionnement</i>		
<i>PMI</i>	14 500 000	23 697 800
<i>ASE</i>	9 594 939	14 564 500
<i>Report ASE</i>	31 597 181	-
<i>Total</i>	55 692 120	38 262 300
<i>Investissement</i>		
<i>PMI</i>	-	1 480 200
<i>ASE</i>	2 283 200	803 000
<i>Total</i>	2 283 200	2 283 200

Source : CRC, d'après budget primitif ASE 2018.

Annexe n° 3. Subventions attribuées en 2017 et 2018

	2017	2018*
UDAF	49 000,00	
MLEZI MAORE	94 816,00	935 354,00
SOLIDARITE MAYOTTE	4 563,00	95 842,00
MALEZI MEMA	20 000,00	
CEMEA		84 000,00
SUA		10 000,00
CROIX ROUGE		119 713,00
APPRENTIS D'AUTEUIL		129 917,00
Action coup de pouce		10 000,00
ADPEP		91 171,00
FIKIRA		5 000,00
APECCK		5 000,00
Total association		1 485 997,00
COMMUNE DE DEMBENI		200 000,00
TOTAL GENERAL	168 379,00	1 685 997,00

*Situation arrêtée en septembre 2018.

Source : CRC, d'après délibérations du conseil départemental de Mayotte.

Annexe n° 4. Principales données relatives à l'activité de la DPE

	2016	2017	2018
<i>Placements en familles d'accueil</i>			
<i>Nbre d'enfants placés</i>	617	697	689
<i>Nbre d'enfants entrés</i>	288	277	312
<i>Nbre d'enfants sortis</i>	210	235	156
<i>Nbre d'enfants en cours de placement au 31/12/N ou fin août pour 2018</i>	407	462	533
<i>Nbre de familles d'accueil</i>	92	104	110
<i>Nbre moyen d'enfant par famille au 31/12/N</i>	4	4,44	4.84
<i>Tiers dignes de confiance</i>			
<i>Nbre d'enfants</i>	-	16	17
<i>Suivi action éducative en milieu ouvert (AEMO)</i>			
<i>Nbre de mesures</i>	NR	131	83
<i>Nbre d'enfants</i>	225	245	127
<i>Suivi assistance éducative à domicile (AED)</i>			
<i>Nbre de mesures</i>	NR	98	108
<i>Nbre d'enfants</i>	137	166	176

Source : CRC, d'après données des rapports d'activité 2016 et 2017 et DPE pour 2018.

Annexe n° 5. Calendrier prévisionnel de mise en place de structures d'accueil collectif-
SDEF

<i>Lancement</i>	2017	2018	2019	2020	2021
<i>Création de 2 MECS de 20 places dont 5 réservées à l'accueil d'urgence</i>	Comprenant des missions complémentaires (avant création des structures idoines) : accueil d'urgence, internat				
<i>Dans l'attente de la réalisation de la ou des MECS : lieu de vie</i>	Des petites unités pour l'accueil permanent du public difficile, d'environ six places (le postulant doit disposer déjà des locaux idoines)				
<i>Hébergement jeunes mères</i>					X
<i>Foyer d'accueil d'urgence et d'orientation</i>				X	
<i>Village d'enfants-lieux de vie</i>			X		

Source : CRC, d'après SDEF.

Annexe n° 6. Glossaire

AED : assistance éducative à domicile
AEMO : action éducative en milieu ouvert
ASE : aide sociale à l'enfance
ASP : agence de service et de paiement
CASF : code de l'action sociale et des familles
CESEDA : code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile
CRA : centre de rétention administrative
CRIP : cellule de recueil, de traitement et d'évaluation des informations préoccupantes
DPE : direction de la protection de l'enfance
IGAS : inspection générale des affaires sociales
IP : information préoccupante
MECS : maison d'enfants à caractère social
MIE : mineurs isolés étrangers
MNA : mineurs non accompagnés
OMI : observatoire des mineurs isolés
ONPE : observatoire national de la protection de l'enfance
OPEMa : observatoire départemental de la protection de l'enfance de Mayotte
PMI : protection maternelle et infantile
SAMIF : service d'accompagnement des mineurs en isolement familial
SDEF : schéma départemental de l'enfance et de la famille
SNATED : service national d'accueil téléphonique de l'enfance en danger
UTAS : unité territoriale d'action sociale



Les publications des chambres régionales des comptes
de La Réunion et Mayotte
sont disponibles sur le site :

www.ccomptes.fr/crc-la-reunion-et-mayotte

Chambres régionales des comptes La Réunion et Mayotte

44 rue Alexis de Villeneuve

97 488 Saint-Denis Cedex