



n° 17107-R

**Rapport de la mission bipartite de réflexion
sur les mineurs non accompagnés**
15 février 2018

Synthèse

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 famille.

Le 31 mai 2013, un protocole entre l'Etat et l'assemblée des départements de France (ADF) et une circulaire du garde des sceaux ont posé les bases d'un dispositif national, visant à organiser une solidarité interdépartementale dans l'accueil des MIE en orientant les jeunes évalués mineurs, selon une clef de répartition, sur l'ensemble du territoire métropolitain.

Le dispositif national de mise à l'abri, d'évaluation et d'orientation de ces mineurs a été consacré par la loi du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfance, suivie de plusieurs dispositions réglementaires.

La mission confiée à l'inspection générale de l'administration (IGA), l'inspection générale des affaires sociales (IGAS), l'inspection générale de la justice (IGJ) et l'ADF a eu pour objectif d'identifier des solutions opérationnelles permettant d'améliorer l'efficacité, la cohérence et la soutenabilité budgétaire de la phase d'évaluation et de mise à l'abri de la politique publique mise en œuvre au profit des MNA. La mission a été chargée de présenter plusieurs *scenarii*, s'agissant des responsabilités respectives de l'Etat et des départements en matière de mise à l'abri et d'évaluation de la minorité des MNA. Par ailleurs, elle devait formuler des propositions visant à renforcer le pilotage des procédures d'évaluation et à garantir leur efficacité.

La lettre de mission fait suite aux déclarations du Premier ministre lors du dernier congrès de l'ADF : « *Je sais les départements pleinement soucieux d'assumer leur rôle de protection de l'enfance en danger, et, à ce titre, d'accompagner les mineurs non accompagnés. Pour sa part, conformément aux engagements du président de la République, l'État assumera l'évaluation et l'hébergement d'urgence des personnes se déclarant mineurs entrants dans le dispositif jusqu'à ce que leur minorité soit confirmée* ».

Un diagnostic partagé entre l'Etat et les départements

Le premier constat dressé par la mission est celui d'une augmentation très significative des arrivées de migrants se présentant comme MNA au cours des trois dernières années, avec une forte accélération depuis l'été 2017.

Selon une enquête flash lancée en janvier 2018 par l'ADF auprès de ses adhérents, les conseils départementaux auraient effectué plus de 54 000 évaluations sociales en 2017, soit un doublement par rapport à 2016, sachant toutefois que ces chiffres déclaratifs intègrent des réévaluations.

D'après les chiffres du ministère de la justice, 14 908 nouveaux mineurs non accompagnés ont été confiés aux départements sur décision judiciaire en 2017. Le nombre de MNA intégrant les dispositifs de protection de l'enfance a triplé entre 2014 et 2017.

Ce phénomène d'augmentation des arrivées de mineurs non accompagnés se retrouve chez les pays voisins : à l'échelle de l'ensemble de l'Union européenne, le nombre de MNA demandeurs d'asile a quadruplé entre 2014 et 2015 pour s'élever à 88 300 demandeurs.

La situation française présente des spécificités.

En premier lieu, les MNA, à 95 % des garçons, sont principalement originaires de pays francophones d'Afrique subsaharienne. En 2017, trois pays représentaient plus de 60 % des arrivants : la Guinée, la Côte d'Ivoire et le Mali. En revanche, moins de 5 % des jeunes arrivés en France en 2017 étaient originaires d'Afghanistan alors qu'à l'échelle européenne plus de 50 % des MNA sont afghans. L'origine géographique des arrivants suggère que le facteur économique et linguistique joue un rôle important dans les motifs qui conduisent un jeune à s'exiler pour rejoindre la France. Il en résulte que peu de MNA en France sont éligibles au statut de réfugié.

Ensuite, la protection de l'enfance est donc d'autant plus attractive pour ces jeunes migrants qu'il s'agit souvent du seul moyen de pouvoir bénéficier d'une prise en charge et espérer obtenir à terme une régularisation administrative. Parmi les personnes qui se présentent à l'évaluation sociale, environ la moitié sont estimées majeures par les conseils départementaux.

Enfin, la spécificité française tient au caractère décentralisé de la protection de l'enfance : pour cette raison, les départements se retrouvent aux avant-postes d'un phénomène migratoire sur lequel ils n'ont aucune prise et sont confrontés à de grandes difficultés opérationnelles pour assurer l'évaluation et la mise à l'abri face aux flux croissants de jeunes se présentant comme MNA.

Le deuxième constat dressé par la mission est celui d'une crise profonde du dispositif de premier accueil des MNA.

Selon l'ADF, du fait de la forte augmentation des arrivées constatées en 2017, la grande majorité des départements est désormais concernée par les MNA. La difficulté à absorber les flux d'arrivées est aujourd'hui signifiée par une majorité de départements, y compris ceux qui sont non frontaliers ou à forte dominante rurale.

Confrontés à une saturation chronique de leurs capacités de mise à l'abri, certains se transforment en « 115 jeunes », devant, sans cesse et dans l'urgence, trouver de nouvelles places d'accueil. Face à cette situation, les départements ont massivement recours à de l'hébergement hôtelier pour la mise à l'abri, ce qui, de leur avis même, est insatisfaisant s'agissant de jeunes présumés mineurs. Les départements s'efforcent néanmoins d'orienter les jeunes les plus vulnérables vers des structures habilitées et de les faire admettre rapidement à l'aide sociale à l'enfance (ASE) - filles, enfants ou pré-adolescents, victimes de traite... Du fait de la saturation des dispositifs d'accueil, certains jeunes ne sont pas mis à l'abri dans l'attente de leur évaluation.

La sollicitation massive des équipes d'évaluation conduit à un allongement du recueil provisoire d'urgence bien au-delà du délai de cinq jours prévu par le code de l'action sociale et des familles (CASF). Ainsi, selon les estimations de l'ADF, la durée moyenne d'évaluation était de 40 jours en novembre 2017.

Du fait de cet allongement, les dépenses réelles engagées par de nombreux départements sont très supérieures au remboursement forfaitaire versé par l'Etat.

Cette charge constitue d'autant plus un point de crispation pour les départements qu'ils n'ont en réalité la maîtrise que de l'évaluation sociale et financent les délais nécessaires aux services de l'Etat pour effectuer les vérifications relatives à l'évaluation de la minorité (contrôle documentaire relevant du ministère de l'Intérieur et examens d'âge osseux ordonnés par l'autorité judiciaire).

Le troisième constat dressé par la mission est celui d'une grande hétérogénéité de l'évaluation d'un département à l'autre.

Au premier semestre 2017, la dispersion du taux de reconnaissance de minorité variait de 9 % à 100 % selon les départements. Le nombre et la durée des entretiens, le recours éventuel à l'interprétariat, la nature des investigations sur l'identité et le contrôle documentaire sont mis en œuvre de manière très variable, en dépit du cadre de référence défini par l'arrêté du 17 novembre 2016. Il en résulte une inégalité de traitement des jeunes et une contestation croissante des résultats de ces évaluations devant la justice, les jeunes pouvant saisir directement le juge des enfants en application de l'article 375 du code civil.

Par ailleurs, rien ne s'oppose aux évaluations successives : un jeune évalué majeur dans un département peut toujours se présenter dans un autre pour solliciter à nouveau une mesure de protection ; de même, un département d'accueil peut réévaluer un jeune considéré mineur dans un autre département et orienté vers ses services.

Au vu de ces constats, la réforme du dispositif actuel est impérative et urgente.

Les lignes directrices d'une réforme du dispositif

Toute évolution institutionnelle devra respecter les engagements internationaux de la France notamment l'article 3-1 et l'article 20 de la convention internationale des droits de l'enfant (CIDE) qui prévoient que tout enfant qui est temporairement ou définitivement privé de son milieu familial a droit à une protection et une aide spéciale de l'Etat. Il devra également être tenu compte du principe de libre administration des collectivités locales et du principe constitutionnel d'égalité devant la loi, qui proscriit toute différence de traitement fondée sur un caractère d'extranéité.

Selon la mission, la réforme à conduire doit poursuivre deux objectifs majeurs : d'une part assurer une mise à l'abri immédiate et effective des mineurs non accompagnés ; d'autre part, effectuer une évaluation qui soit fiable, de qualité et opposable sur l'ensemble du territoire national.

Dans cette perspective, la mission a dégagé un socle commun d'actions à mettre en œuvre rapidement, quelle que soit l'autorité juridique compétente.

➤ Recommandations concernant la mise à l'abri

Face à un phénomène migratoire croissant et structurel et compte tenu de la saturation de l'offre d'accueil de l'ASE, la constitution d'une offre supplémentaire d'hébergement doit être considérée comme prioritaire pour les pouvoirs publics.

Par ailleurs, la mission s'est interrogée sur la possibilité d'organiser le maintien de la mise à l'abri des jeunes durant l'examen des recours, à l'instar du dispositif en vigueur pour les demandeurs d'asile majeurs pendant la durée de l'instance devant la Cour nationale du droit d'asile.

➤ *Recommandations concernant l'évaluation*

Le délai maximum d'évaluation ouvrant droit à remboursement doit être raisonnablement porté de 5 à 25 jours, l'Etat s'engageant à effectuer les vérifications documentaires qui sont de sa responsabilité dans un délai maximum de 20 jours.

Il est indispensable d'harmoniser les modalités d'évaluation sur l'ensemble du territoire par la création d'un cahier des charges national. Il convient aussi d'adapter le cadre réglementaire pour autoriser la consultation des fichiers des étrangers AGEDREF et VISABIO, aux fins de vérification d'identité dans le cadre de l'évaluation de la situation d'un MNA.

La mission estime que la prévention des réévaluations peut justifier un système national de reconnaissance biométrique des jeunes déjà évalués majeurs. Les exigences de nécessité et de proportionnalité impliquent de limiter l'inscription ou le maintien dans un tel fichier biométrique aux seuls majeurs et de prévoir des garanties suffisantes au niveau de sa mise en œuvre, afin de protéger les droits des personnes et limiter les atteintes à la vie privée.

Au regard du manque de fiabilité des examens médicaux aux fins de détermination de l'âge et de l'hétérogénéité des pratiques, le recours aux examens radiologiques osseux doit rester exceptionnel et ne doit intervenir qu'à l'issue de l'évaluation sociale et de l'expertise documentaire.

Enfin, la mission préconise de mettre à profit l'allongement de la période d'évaluation pour mettre en œuvre un bilan de santé systématique pendant la phase d'évaluation.

Les scénarii de réforme

Sur la base du diagnostic partagé, la mission a examiné deux *scénarii* de réforme : en premier lieu, celui d'un remboursement accru de l'Etat à compétences inchangées et en second lieu, celui d'un transfert de compétences de la mise à l'abri et de l'évaluation des MNA vers l'Etat.

Le scénario de remboursement nécessite une simple modification réglementaire des bases de remboursement par l'Etat, prévues par les articles R. 221.11 et R. 221-12 du CASF.

L'incidence budgétaire de ce scénario est estimée à 88 M d'euros sur la base de 50 000 jeunes évalués et mis à l'abri.

Le second scénario consiste à ce que l'Etat devienne juridiquement responsable de l'accueil provisoire d'urgence des MNA et de l'évaluation de leur situation.

Cette option a la préférence de l'ADF. Elle suppose une réforme législative.

La mission recommande que, dans l'hypothèse d'une reprise par l'Etat de la phase de mise à l'abri et de l'évaluation, le pilotage du dispositif soit confié à la direction générale de la cohésion sociale (DGCS) et au réseau des directions départementales de cohésion sociale (DDCS), afin d'ancrer sans ambiguïté la mise à l'abri des mineurs non accompagnés dans le référentiel du CASF et de la protection de l'enfance.

Pour l'appareil de l'Etat, ce scénario s'analyse comme un projet complexe nécessitant des moyens humains supplémentaires et une ingénierie de projet. En effet, à l'heure actuelle, les ressources disponibles dans les services déconcentrés de l'Etat ne sont pas dimensionnées pour assumer cette nouvelle compétence.

Si l'Etat organise l'hébergement d'urgence des MNA, en respectant l'exigence d'une véritable mise à l'abri avant évaluation, une offre spécifique d'hébergement devra être mise en place, par rénovation ou construction neuve d'un parc de 30 à 50 centres.

La mise en œuvre par l'Etat de l'évaluation de la minorité et de l'isolement des MNA suppose :

- d'une part, la prise en charge directe par des agents des préfectures, en lien avec la police aux frontières (PAF), des actes de vérification documentaire et de consultation des fichiers des étrangers, afin d'évaluer la minorité ;

- d'autre part, la délégation de l'évaluation socio-éducative, dans le cadre de conventions, en priorité aux départements volontaires pour le faire, ou bien à des associations.

En fonction du résultat de l'évaluation, le préfet saisisrait ou non le procureur de la République pour la mise en place d'une mesure de protection, et le jeune serait ou non admis à l'ASE par le PCD à la suite de la décision de placement.

La mission recommande de regrouper les moyens d'évaluation au sein d'un nombre limité de plateformes interdépartementales dotées d'équipes pluridisciplinaires travaillant avec un cahier des charges national et une organisation rationalisée garantissant un traitement fluide et homogène des évaluations sur l'ensemble du territoire.

S'agissant du schéma territorial, deux organisations sont possibles : soit les plateformes d'évaluation sont dissociées, parce que moins nombreuses, des centres de mise à l'abri, auquel cas des équipes d'évaluation mobiles seraient requises afin d'éviter des délais et des coûts de trajet et d'accompagnement des jeunes ; soit elles sont intégrées dans les lieux de mise à l'abri.

La mission estime que la seconde solution permettrait une mise à l'abri plus rapide et plus réaliste. Cette solution supposerait de créer 30 plateformes interdépartementales d'évaluation, rattachées à 30 centres de mise à l'abri de 65 places, en recherchant un adossement géographique de ces plateformes aux guichets uniques des demandeurs d'asile (GUDA) créés en 2015.

Le coût budgétaire du transfert de compétences à l'Etat, dans l'hypothèse d'une arrivée de 50 000 jeunes, serait de 125 M d'euros.

Sur le plan juridique, le scénario de reprise par l'Etat ne sera conforme à la Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE), notamment à ses articles 3 (primauté de l'intérêt supérieur de l'enfant) et 20 (protection des enfants privés de leur milieu familial), que si la mise à l'abri confiée à la compétence de l'Etat continue de relever des mêmes principes et assure des garanties équivalentes quant à la protection de l'enfant que le dispositif de protection de l'enfance de droit commun.

Prévoir un agenda de la transition

En cas de transfert de compétence, les modifications législatives nécessaires et leur mise en œuvre conduisent mécaniquement à un délai qui peut difficilement être inférieur à un an. Dans la période transitoire, la solidarité nationale devrait s'exercer vis-à-vis des départements dès 2018, à travers la mise en œuvre d'un régime de remboursement plus proche des dépenses réellement engagées, par le biais de conventions locales préfet - président de conseil départemental (PCD).

Afin de faire face à la saturation de dispositifs d'accueil dans certains départements, la mission souligne la nécessité d'une mobilisation des préfets aux côtés des PCD pour réquisitionner des locaux destinés à la mise à l'abri.

Organiser la gouvernance de la politique publique des MNA

Le phénomène des MNA est structurel et doit être considéré comme une catégorie permanente de l'action publique, nécessitant un pilotage, des moyens dédiés et des outils d'information appropriés.

La mission estime nécessaire de créer d'une part un comité interministériel présidé par le Premier ministre et se composant de l'ensemble des ministres concernés - ministre de l'Intérieur, de la Justice, de l'Europe et des affaires étrangères, de la cohésion des territoires, des Solidarités et de la Santé, de l'Education nationale - et associant des représentants de l'ADF, et d'autre part de confier le sujet des MNA à un délégué interministériel. La mise en place d'un observatoire des MNA rattaché à l'observatoire national de la protection de l'enfance (ONPE) est également préconisée.

En tout état de cause, la mission considère que la question des MNA ne se limite pas à la mise à l'abri et à l'évaluation et implique une coresponsabilité de l'Etat et des départements qui se situe au-delà du seul registre financier.

Liste des recommandations

Recommandation n° 1.	Prendre l'initiative d'une coopération renforcée entre les États-membres de l'Union européenne, en y associant le Conseil de l'Europe	38
Recommandation n° 2.	Porter le délai maximum d'évaluation ouvrant droit à remboursement de 5 à 25 jours.	42
Recommandation n° 3.	Faire effectuer les vérifications documentaires dans un délai maximum de 20 jours.	42
Recommandation n° 4.	Placer la question des MNA comme sujet prioritaire dans les dialogues migratoires avec les pays d'origine conduits par les services du ministère de l'Europe et des affaires internationales.	42
Recommandation n° 5.	Élaborer un cahier des charges national de l'évaluation.....	42
Recommandation n° 6.	Compléter les textes réglementaires relatifs à la consultation des applications AGEDREF et VISABIO afin d'introduire une nouvelle finalité consistant à vérifier l'identité d'une personne se présentant comme MNA.....	44
Recommandation n° 7.	Compléter les textes réglementaires par la possibilité ouverte aux services d'évaluation de solliciter la consultation des applications AGEDREF et VISABIO.....	44
Recommandation n° 8.	Créer un fichier national biométrique des personnes évaluées majeures en vue d'éviter les réévaluations abusives.....	48
Recommandation n° 9.	Ne recourir que de manière exceptionnelle aux examens radiologiques osseux, uniquement à l'issue de l'évaluation sociale et de l'expertise documentaire.	52
Recommandation n° 10.	Instaurer un bilan de santé systématique pendant la phase d'évaluation.	54
Recommandation n° 11.	Créer des plateformes interdépartementales d'évaluation.....	63
Recommandation n° 12.	Donner dès à présent des instructions aux préfets en vue de mobiliser des capacités d'hébergement supplémentaires dans les départements les plus saturés.	67
Recommandation n° 13.	Mettre en place un comité interministériel présidé par le Premier ministre, se composant de l'ensemble des ministres concernés et associant des représentants de l'ADF.	68
Recommandation n° 14.	Confier le sujet des MNA à un délégué interministériel.....	69
Recommandation n° 15.	Mettre en place un observatoire des MNA rattaché à l'ONPE.....	69
Recommandation n° 16.	Confier au délégué interministériel l'élaboration et la gestion d'un système d'information partagé avec l'ONPE.	69

Sommaire

Synthèse.....	3
Liste des recommandations.....	10
Introduction.....	16
1. Un diagnostic partagé entre l'Etat et les départements : une situation critique sur le terrain	18
1.1 Rappel du dispositif actuel.....	18
1.1.1 Le mécanisme de répartition géographique	18
1.1.2 L'accueil provisoire d'urgence et l'évaluation des MNA	19
1.1.3 Le soutien financier de l'Etat	21
1.1.4 La saisine de l'autorité judiciaire	21
1.2 Une très forte augmentation des arrivées	22
1.2.1 Les arrivées sur le territoire français	22
1.2.1.1 Les enquêtes effectuées par l'ADF	23
1.2.1.2 Les données de l'ASP	23
A. Les demandes de remboursement	23
B. Les évaluations de minorité	23
1.2.1.3 Les données de la DPJJ.....	24
1.2.2 Un mouvement d'ampleur européenne et internationale.....	24
1.3 Le profil des MNA.....	26
1.3.1 Caractéristiques sociodémographiques	26
1.3.2 Une tendance au rajeunissement au cours de la période récente.....	28
1.4 Les difficultés relevées au niveau de la mise à l'abri	28
1.4.1 Une saturation des capacités d'accueil	28
1.4.2 Des coûts mal compensés	29
1.4.3 Une mise à l'abri parfois non effective.....	29
1.4.4 Une prise en charge variable selon les territoires	30
1.4.5 L'absence de mise à l'abri durant les recours judiciaires	30
1.5 Les problèmes rencontrés au niveau de l'évaluation	30
1.5.1 D'une concentration des arrivées à une diffusion sur l'ensemble des territoires	30
1.5.2 Des difficultés à faire face aux flux	31
1.5.3 L'hétérogénéité des évaluations	31
1.5.4 Des pratiques qui perturbent la régulation nationale	32
1.5.5 Des recours judiciaires en augmentation	32
1.5.6 Les limites du dispositif pour les jeunes	32
1.6 Les répercussions sur la prise en charge à l'ASE une fois la minorité établie	33
1.6.1 L'augmentation des MNA parmi les jeunes accueillis à l'ASE.....	33
1.6.2 L'adaptation de la prise en charge	34
1.6.3 La sortie de l'ASE : une étape délicate.....	34
2. Les lignes directrices d'une réforme du dispositif.....	35
2.1 Principes généraux	35
2.1.1 Les principes juridiques à observer	35
2.1.2 Inscrire la politique publique des MNA dans une dimension européenne	36
2.1.2.1 Le rôle de la Commission européenne et de l'Union européenne	36

2.1.2.2	Les actions conduites par le Conseil de l'Europe	37
2.1.2.3	L'avis de la mission	38
2.2	Le socle commun des objectifs et des actions à mener	38
2.2.1	Garantir l'effectivité de la mise à l'abri	39
2.2.1.1	Accroître les capacités d'accueil	39
2.2.1.2	La question de la mise à l'abri en cas de recours	39
2.2.2	Harmoniser les méthodes d'évaluation	41
2.2.2.1	Contenir le délai d'évaluation à 25 jours maximum	41
2.2.2.2	Établir un cahier des charges national de l'évaluation	42
2.2.2.3	Autoriser la consultation des fichiers des étrangers	42
	A. Les finalités des fichiers existants	42
	B. Les modalités de consultation	43
	C. L'avis de la mission.....	43
2.2.2.4	Créer un fichier national des personnes évaluées majeures.....	44
	A. La finalité : éviter les réévaluations	44
	B. Une exigence de nécessité et de proportionnalité	45
	C. Introduire des garanties au stade de la mise en œuvre	46
	D. Les points de vigilance	47
	E. L'avis de la mission.....	47
2.2.2.5	Limitier le recours aux examens médicaux de nature à évaluer l'âge.....	48
	A. Le cadre juridique	48
	B. Un manque de fiabilité	50
	C. L'avis de la mission.....	52
2.2.2.6	Mettre en œuvre un bilan de santé systématique des jeunes en cours d'évaluation	52
	A. Un bilan nécessaire au regard des enjeux en termes de santé publique	53
	B. Présentation du dispositif envisagé.....	54
2.2.2.7	Renforcer l'information sur les droits durant la phase d'évaluation.....	55
3.	Les scenarii de reforme	55
3.1	Scénario 1 : compétences inchangées avec un remboursement accru de l'Etat.....	55
3.1.1	Le principe	55
3.1.2	Les hypothèses de calcul	56
3.1.2.1	Calcul des coûts d'hébergement	56
3.1.2.2	Calcul des coûts d'évaluation	56
3.1.3	Incidence financière	58
3.1.3.1	Canal de financement.....	58
3.1.3.2	Coût global du scénario de remboursement	58
3.1.4	Incidence juridique	59
3.2	Scénario 2 : transfert de compétences à l'Etat.....	59
3.2.1	L'Etat devient responsable de la mise à l'abri des MNA	59
3.2.1.1	La nécessité de créer un parc spécifique d'hébergement	59
3.2.1.2	Estimation du nombre de places nécessaires.....	59
3.2.1.3	La mise en œuvre.....	60
3.2.2	Estimation du coût budgétaire	60
3.2.2.1	Coûts d'investissements	60
3.2.2.2	Coûts de fonctionnement	60
3.2.3	L'Etat devient responsable de l'évaluation	61
3.2.3.1	La question de l'autorité compétente	61
	A. L'autorité judiciaire.....	61
	B. Le préfet.....	61
3.2.3.2	La mise en œuvre.....	62
	A. La création de plateformes interdépartementales d'évaluation.....	62
	B. Les schémas d'organisation territoriale.....	63

C. Le point d'entrée dans le dispositif	63
3.2.3.3 Incidence juridique	64
3.2.4 Estimation du coût budgétaire global du scénario de transfert juridique	65
3.3 L'avis de la mission	66
3.4 Prévoir un agenda de transition	66
3.4.1 Un abondement du régime de remboursement par l'État dès 2018	66
3.4.2 La mobilisation sans délai de capacités d'accueil supplémentaires pour les départements les plus saturés	67
3.4.3 Les enjeux financiers pour les départements	67
4. Organiser la gouvernance de la politique publique en direction des mineurs non accompagnés.....	68
4.1. La conduite politique.....	68
4.2. La coordination opérationnelle	68
4.3. La mise en place d'un observatoire des MNA rattaché à l'observatoire national de la protection de l'enfance (ONPE) et comportant un système d'information partagé	69
Conclusion : une responsabilité conjointe de l'Etat et des départements	70

Introduction

Par lettre de mission du 30 octobre 2017¹, le Premier ministre et le Président de l'Assemblée des départements de France (ADF) ont demandé à trois inspections générales - inspection générale de l'administration (IGA), inspection générale des affaires sociales (IGAS) et inspection générale de la justice (IGJ)² - et à l'ADF³ de conduire une mission de réflexion bipartite sur les mineurs non accompagnés (MNA).

La mission a été chargée :

- d'identifier des solutions opérationnelles permettant d'améliorer l'efficacité, la cohérence et la soutenabilité budgétaire de la phase d'évaluation et de mise à l'abri de la politique publique mise en œuvre au profit des MNA ;
- de formuler des propositions visant à renforcer le pilotage des procédures d'évaluation et à garantir leur efficacité.

La problématique des mineurs non accompagnés, auparavant dénommés « mineurs isolés étrangers (MIE)⁴ » a émergé à la fin des années 1990 pour se densifier dans les années 2000. Avec l'augmentation des arrivées, l'accueil de ces mineurs, inscrit dans le droit commun de la protection de l'enfance, a progressivement constitué une source de difficultés pour les départements qui a justifié l'intervention de l'Etat⁵.

Le 31 mai 2013, un protocole entre l'Etat et l'ADF et une circulaire du garde des sceaux ont posé les bases d'un dispositif national, visant à organiser une solidarité interdépartementale dans l'accueil des MIE. Un mécanisme de répartition géographique a ainsi été mis en place et confié à une cellule nationale créée au sein de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ), saisie par les magistrats appelés à prendre une décision de placement. Ce dispositif a fait l'objet d'une évaluation en juillet 2014 par une mission conjointe IGAS, IGA, IGSJ⁶.

Saisi par plusieurs départements, le Conseil d'Etat, dans une décision du 30 janvier 2015⁷, a validé le principe même de la coordination nationale. Toutefois, il a partiellement annulé la circulaire du 31 mai 2013, au motif que la clef de répartition géographique n'était pas prévue par la loi.

C'est à la suite de cette décision qu'a été adopté le dispositif actuel : issu de la loi du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfance et d'une série de dispositions réglementaires, il a conféré une base législative au mécanisme de répartition géographique.

¹ Cf. annexe 1.

² Ont été désignés respectivement pour l'IGA, Mme Marie-Hélène Debart, inspectrice générale, pour l'IGAS, Mme Bénédicte Jacquy-Vazquez, inspectrice générale et pour l'IGJ, M. Vincent Delbos, inspecteur général et Mme Anne Coquet, inspectrice de la justice.

³ Les représentants de l'ADF sont : Mme Stéphanie Ten Eyck, directrice générale des services du conseil départemental de la Meurthe-et-Moselle, MM. Pierre Monzani, directeur général de l'ADF, Jean-Michel Rapinat, conseiller du président de l'ADF et Xavier Péneau, directeur général des services du conseil départemental de l'Oise.

⁴ La nouvelle dénomination de MNA, apparue début 2016, correspond à une volonté d'harmonisation avec la notion employée dans le droit européen et au souhait des pouvoirs publics de mettre en avant l'isolement plutôt que l'extranéité des jeunes concernés. Ces personnes étaient auparavant désignées mineurs étrangers isolés (MEI) puis MIE.

⁵ Cf. rapport d'Isabelle Debré (11 mai 2010), sénatrice des Hauts-de-Seine, parlementaire en mission auprès du garde des sceaux, ministre de la Justice et des Libertés, « *Les mineurs isolés étrangers en France* ».

⁶ Rapport sur l'évaluation du dispositif national relatif aux mineurs isolés étrangers mis en place par le protocole et la circulaire du 31 mai 2013, IGSJ, IGAS, IGA, juillet 2014.

⁷ CE, 30 janvier 2015, n° 371415.

La crise actuelle traversée par les départements concernant la mise à l'abri et l'évaluation des demandeurs est la résultante d'une saturation des équipes d'évaluation et des dispositifs d'accueil. Par ailleurs, le système de répartition géographique, eu égard au nombre d'arrivées en très forte croissance en 2017, montre aujourd'hui ses limites.

Le récent rapport d'information du Sénat, fait au nom de la commission des affaires sociales⁸, a mis en évidence la double problématique dans laquelle s'inscrit la question des MNA : problématique migratoire, dans le contexte d'une intensification des flux d'arrivée sur le territoire national, mais spécifique et distincte de celle des migrants adultes en raison notamment de la prépondérance d'adolescents. Compétence régaliennne, d'une part, s'agissant de l'entrée et du séjour des étrangers en France, compétence des départements, d'autre part, qui se sont vus confier par les lois de décentralisation de 1982 et 1983 tout le champ de la protection de l'enfance.

La lettre de mission fait suite aux déclarations du Premier ministre lors du dernier congrès de l'ADF : *« Je sais les départements pleinement soucieux d'assumer leur rôle de protection de l'enfance en danger, et, à ce titre, d'accompagner les mineurs non accompagnés. Pour sa part, conformément aux engagements du président de la République, l'État assumera l'évaluation et l'hébergement d'urgence des personnes se déclarant mineurs entrants dans le dispositif jusqu'à ce que leur minorité soit confirmée »*.

La mission bipartite IGA/IGAS/IGJ et ADF a mené ses travaux du 13 novembre 2017 au 15 février 2018. Pour établir son diagnostic et ses recommandations, elle a procédé à de nombreuses auditions⁹. Elle s'est également appuyée sur plusieurs rapports récents et les notes écrites qui lui ont été adressées à la suite de ses auditions¹⁰. En outre, l'ADF a sollicité des contributions de ses adhérents pour apprécier l'évolution du nombre de jeunes accueillis dans les départements dans l'année 2017 et pour connaître leurs souhaits de modification du dispositif. La mission s'est enfin rendue dans cinq départements afin d'y rencontrer les présidents des conseils départementaux ou les services placés sous leur autorité ; à cette occasion, elle a pu assister à des entretiens d'évaluation¹¹.

Le présent rapport fait suite à deux notes d'étape remises au cabinet du Premier ministre, respectivement les 18 décembre 2017 et 22 janvier 2018.

Il s'organise en quatre parties :

- le rappel des constats partagés par l'ensemble de la mission ;
- les lignes directrices qui devraient inspirer une réforme, quelle que soit l'autorité compétente ;
- une présentation des deux scénarii opérationnels de réforme du dispositif actuel – sans transfert de compétences et avec transfert de compétences à l'Etat ;
- des propositions d'organisation pour une meilleure gouvernance de la politique publique en direction des mineurs non accompagnés.

⁸ Rapport d'information n° 598, fait au nom de la commission des affaires sociales sur la prise en charge sociale des mineurs non accompagnés, par Mme Elisabeth Doineau et M. Jean-Pierre Godefroy, déposé le 28 juin 2017.

⁹ La liste des institutions et organisations entendues par la mission figure en annexe 2.

¹⁰ Annexe 3.

¹¹ Ile-et-Vilaine, Maine-et-Loire, Nord, département de Paris, Yvelines.

1. UN DIAGNOSTIC PARTAGÉ ENTRE L'ETAT ET LES DÉPARTEMENTS : UNE SITUATION CRITIQUE SUR LE TERRAIN

1.1 Rappel du dispositif actuel

Le dispositif national de mise à l'abri, d'évaluation et d'orientation des mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille a fait l'objet d'une consécration législative en 2016, afin de remédier à l'annulation partielle du Conseil d'Etat¹².

1.1.1 Le mécanisme de répartition géographique

Le mécanisme de répartition géographique résulte de la combinaison de l'article 375-5 du code civil et de l'article L. 221-2-2 du code de l'action sociale et des familles (CASF), issus de la loi n° 2016-297 du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant.

L'article 375-5 du code civil a été complété par deux alinéas ainsi rédigés :

« Lorsqu'un service de l'aide sociale à l'enfance signale la situation d'un mineur privé temporairement ou définitivement de la protection de sa famille, selon le cas, le procureur de la République ou le juge des enfants demande au ministère de la justice de lui communiquer, pour chaque département, les informations permettant l'orientation du mineur concerné.

« Le procureur de la République ou le juge des enfants prend sa décision en stricte considération de l'intérêt de l'enfant, qu'il apprécie notamment à partir des éléments ainsi transmis pour garantir des modalités d'accueil adaptées ».

L'article L. 221-2-2 du CASF prévoit :

« Pour permettre l'application du troisième alinéa de l'article 375-5 du code civil, le président du conseil départemental transmet au ministre de la justice les informations dont il dispose sur le nombre de mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille dans le département. Le ministre de la justice fixe les objectifs de répartition proportionnée des accueils de ces mineurs entre les départements, en fonction de critères démographiques et d'éloignement géographique ».

La procédure de saisine de la cellule nationale M-MNA en vue d'une orientation nationale est désormais ouverte aux juges des enfants.

Les modalités d'application de ce mécanisme ont été précisées par le décret du 24 juin 2016¹³ et l'arrêté du 28 juin 2016¹⁴.

¹² Dans l'attente de l'élaboration de la loi, une circulaire interministérielle du 25 janvier 2016 a confié aux préfets un rôle de mobilisation et de coordination des services déconcentrés de l'Etat (services sous l'autorité du préfet de département, agences régionales de santé, services de l'éducation nationale) au soutien des départements, au cours de l'évaluation et de la prise en charge des MNA. Réf. : circulaire interministérielle N° NOR : JUSF1602101C relative à la mobilisation des services de l'Etat auprès des conseils départementaux concernant les mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille et les personnes se présentant comme tels.

¹³ Décret n° 2016-840 du 24 juin 2016 pris en application de l'article L. 221-2-2 du code de l'action sociale et des familles et relatif à l'accueil et aux conditions d'évaluation de la situation des mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille.

¹⁴ Arrêté du 17 novembre 2016 pris en application du décret n° 2016-840 du 24 juin 2016 relatif aux modalités de l'évaluation des mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille.

Il ressort des dispositions des articles R. 221-13 et R. 221-14 du CASF, créés par le décret du 24 juin 2016, que les présidents de conseils départementaux sont tenus de transmettre à la cellule nationale les informations relatives au nombre de mineurs pris en charge au 31 décembre de l'année précédente, au plus tard le 31 mars de l'année en cours. À défaut de transmission dans les délais, le nombre retenu est fixé à zéro.

La clé de répartition, calculée sur la base de ces informations, est rendue publique au plus tard le 15 avril de chaque année¹⁵. Elle prend en compte à la fois la population de 19 ans et moins du département et l'écart observé au 31 décembre de l'année précédente entre le nombre de mineurs effectivement confiés au département et le nombre qui aurait résulté d'une répartition purement proportionnelle à la population des moins de 19 ans¹⁶.

L'arrêté du 28 juin précise que seuls les départements de métropole participent au dispositif de répartition.

Cet arrêté mentionne en outre la cellule nationale créée par la circulaire du 31 mai 2013 et précise qu'elle est placée sous l'autorité de la directrice de la protection judiciaire de la jeunesse.

L'article R. 221-15 prévoit par ailleurs la mise en place d'un comité de suivi présidé par le ministre de la justice. L'arrêté du 23 septembre 2016 précise le rôle, la composition et les règles de fonctionnement du comité de suivi national.

La dépêche du ministère de la justice du 11 juillet 2016¹⁷ rappelle le champ d'application du dispositif national et définit ainsi la notion de MNA : « *il s'agit soit d'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 d'un mineur laissé seul sur le territoire français. La privation de la protection de la famille s'entend comme le fait de ne pas être sous la responsabilité, de droit ou de fait, d'un majeur susceptible d'exercer durablement les attributs de l'autorité parentale* ».

1.1.2 L'accueil provisoire d'urgence et l'évaluation des MNA

Le décret du 24 juin 2016 précité insère de nouvelles dispositions relatives à l'accueil d'urgence des personnes se présentant comme MNA et leur évaluation sous l'autorité du président du conseil départemental (PCD). En l'état des textes, la mise à l'abri et l'évaluation sont concomitantes.

L'article R. 221-11 du CASF prévoit que le PCD du lieu où se trouve une personne se déclarant mineure et privée temporairement ou définitivement de la protection de sa famille met en place un **accueil provisoire d'urgence d'une durée de cinq jours**, à compter du premier jour de sa prise en charge.

¹⁵ Pour l'année 2017, est en vigueur la décision du 11 avril 2017 fixant pour l'année 2017 les objectifs de répartition proportionnée des accueils des mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille a été publiée au JORF n° 0089 du 14 avril 2017.

¹⁶ Le critère d'éloignement géographique prévu dans la loi n'est pas repris dans le décret du 24 juin 2016.

¹⁷ Dépêche conjointe DACG-DPJJ-DACS du 11 juillet 2016 sur l'application des dispositions de l'article 375-5 du code civil et de l'article L. 221-2-2 du CASF.

Au cours de la période d'accueil provisoire d'urgence, le PCD procède aux investigations nécessaires en vue d'évaluer la situation de cette personne, au regard notamment de ses déclarations sur son identité, son âge, sa famille d'origine, sa nationalité et son état d'isolement. Cette évaluation s'appuie sur trois éléments :

- des entretiens conduits par des professionnels dans le cadre d'une approche pluridisciplinaire et dans une langue comprise par l'intéressé ;
- le concours du préfet de département sur demande du PCD pour vérifier l'authenticité des documents d'identification détenus par la personne ;
- le concours de l'autorité judiciaire, s'il y a lieu, dans le cadre de l'article 388 du code civil, encadrant les conditions de recours aux examens radiologiques d'âge.

Dans tous les cas, le PCD saisit le procureur de la République dans le délai de cinq jours. L'accueil provisoire d'urgence se prolonge jusqu'à la décision de l'autorité judiciaire, au-delà des cinq jours financés par l'Etat si l'évaluation n'est pas terminée.

Si le PCD estime que la situation de la personne se déclarant mineur non accompagné ne justifie pas la saisine de l'autorité judiciaire, il lui notifie une décision de refus de prise en charge.

Les modalités de l'évaluation ont été définies dans un référentiel national fixé par arrêté du 17 novembre 2016.

L'évaluation sociale de la minorité et de l'isolement familial est réalisée par les services du département ou par tout service du secteur public ou associatif auquel la mission a été déléguée par le PCD. Elle est réalisée, aux termes de l'arrêté précité, dans « *une démarche empreinte de neutralité et de bienveillance* ».

La personne est considérée comme isolée lorsque aucune personne majeure n'en est responsable légalement sur le territoire national ou ne la prend effectivement en charge et ne montre sa volonté de se voir durablement confier l'enfant, notamment en saisissant le juge compétent.

L'entretien d'évaluation porte *a minima* sur six points : l'état civil, la composition familiale, la présentation des conditions de vie dans le pays d'origine, l'exposé des motifs de départ et la présentation du parcours migratoire, les conditions de vie depuis l'arrivée en France et le projet de la personne.

L'évaluateur rend un avis motivé quant à la minorité ou à la majorité et au caractère d'isolement familial ou non de la personne. Il transmet le rapport d'évaluation et son avis motivé au PCD qui déterminera si des investigations complémentaires sont nécessaires (vérifications documentaires par les services de police ou examens médicaux par l'autorité judiciaire).

Lorsque la personne est évaluée mineure privée temporairement ou définitivement de la protection de sa famille, le PCD saisit l'autorité judiciaire aux fins d'assistance éducative.

Dans le cas contraire, le PCD a l'obligation de lui notifier une décision motivée de refus de prise en charge mentionnant les voies et délais de recours applicables ainsi que les droits reconnus aux personnes majeures en matière d'hébergement d'urgence, d'aide médicale, de demande d'asile ou de titre de séjour.

1.1.3 Le soutien financier de l'Etat

Le décret du 24 juin 2016, précité, encadre la participation de l'Etat au financement de la mise à l'abri et de l'évaluation des MNA. Il introduit au CASF un article R. 221-12 aux termes duquel le comité de gestion du Fonds national de financement de la protection de l'enfance définit les modalités de remboursement forfaitaire, par jour et par personne prise en charge, des dépenses relatives à la phase de mise à l'abri, d'évaluation et d'orientation, engagées par les départements dans la limite des cinq jours mentionnés à l'article R. 221-11.

1.1.4 La saisine de l'autorité judiciaire

À l'issue de la phase d'évaluation, si la minorité et l'isolement sont reconnus, le mineur reste sous la protection administrative du PCD dans l'attente de bénéficier d'une ordonnance de placement provisoire.

Le procureur de la République saisit la cellule M-MNA qui lui indique, dans un délai de 24 heures, si le mineur est maintenu dans le département ou s'il est orienté dans un autre lieu.

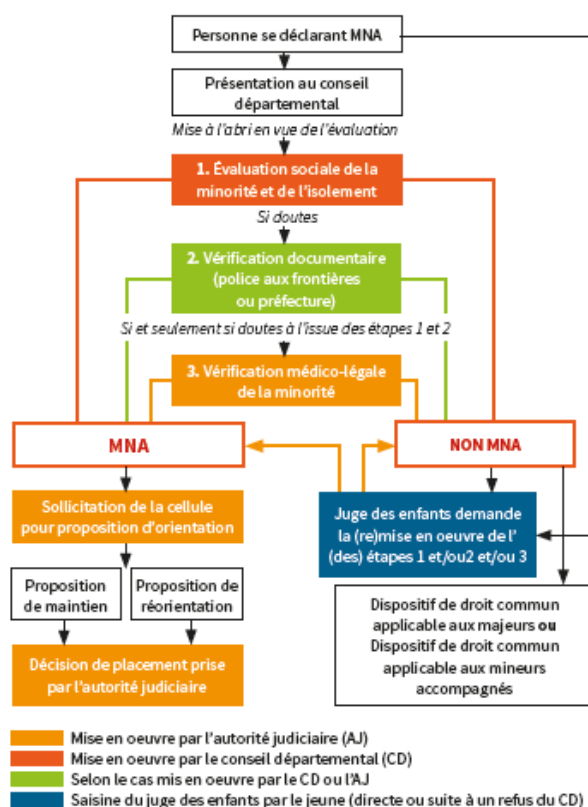
Si le mineur est maintenu dans le département, le parquet prend une ordonnance de placement provisoire (OPP) et saisit le juge des enfants dans les 8 jours à compter de cette décision.

Si le mineur est orienté dans un autre département, le procureur prend une OPP confiant le mineur au PCD compétent et se dessaisit auprès du procureur de la République territorialement compétent qui saisira à son tour le juge des enfants.

Par ailleurs, le juge des enfants peut également être saisi à tout moment par le jeune qui se présente devant lui, soit directement, soit après un refus de prise en charge, sur le fondement de l'article 375 du code civil.

Dans le cas où il n'a pas déjà été évalué, le juge des enfants renvoie la personne vers le département ou le service en charge de l'évaluation. Il peut alors prendre une OPP pendant le temps de l'évaluation.

PROCÉDURE D'ÉVALUATION DE LA MINORITÉ ET DE L'ISOLEMENT



Source : plaquette de présentation de la M-MNA

1.2 Une très forte augmentation des arrivées

1.2.1 Les arrivées sur le territoire français

L'arrivée de mineurs isolés étrangers sur le territoire français n'est pas nouvelle. Les premières arrivées spontanées ont été observées par les autorités publiques au cours des années 1990, notamment vers Paris, la Seine-Saint-Denis ou les Bouches-du-Rhône¹⁸. Toutefois, la période récente se caractérise par un changement d'échelle, avec un triplement des arrivées recensées entre 2014 et 2017.

En dépit d'outils statistiques insuffisants, le premier constat dressé par la mission est celui d'une augmentation très significative des flux d'arrivée au cours des trois dernières années, avec une forte accélération depuis l'été 2017.

Les arrivées de jeunes se présentant comme MNA sur le territoire sont appréhendées indirectement, via trois sources d'information :

- des enquêtes effectuées par l'ADF auprès des départements ;
- les données de l'agence des services de paiement (ASP) ;
- la base de données « @MNA » de la mission « mineurs non accompagnés » (M-MNA), rattachée à la direction de la protection judiciaire de la jeunesse¹⁹.

¹⁸ Cf. rapport de la sénatrice Isabelle Debré, *op. cit.*

¹⁹ La M-MNA recense depuis le 1^{er} juin 2013 le nombre de jeunes évalués mineurs admis à l'ASE.

1.2.1.1 *Les enquêtes effectuées par l'ADF*

Dans le cadre de la mission d'expertise bipartite, une enquête flash a été lancée en janvier 2018 par l'ADF auprès de ses adhérents. Cette enquête conduit à estimer à plus de 54 000 le nombre d'évaluations de la minorité et de l'isolement effectuées par les départements en 2017²⁰. La précédente enquête flash, réalisé en janvier 2017, faisait état de 25 000 évaluations déclarées par les départements au cours de l'année 2016. On assisterait donc à un doublement des évaluations réalisées en une année.

Ces 54 000 évaluations incluent pour partie des réévaluations, sans qu'il soit possible de les quantifier - jeunes réévalués par le département d'accueil et jeunes se présentant à l'évaluation dans plusieurs départements successifs.

1.2.1.2 *Les données de l'ASP*

A. Les demandes de remboursement

Ces données retracent le nombre de demandes de remboursement adressées par les conseils départementaux à l'ASP, à la suite des évaluations et aux mises à l'abri qu'ils ont effectuées. Elles fournissent une vision rétrospective du nombre d'évaluations et de mises à l'abri trimestrielles dans chaque département, mais ne sont disponibles qu'avec un délai de plusieurs mois, compte tenu des demandes échelonnées qui lui sont transmises :

- 2015 : 15 013 demandes de remboursement reçues ;
- 2016 : 21 471 demandes de remboursement reçues ;

Les données 2017 disponibles (18 524 demandes de remboursement reçues) ne concernent que le premier semestre ; l'augmentation des flux a été plus vive sur le second semestre 2017.

B. Les évaluations de minorité

Parmi les jeunes évalués par les départements, un peu plus de la moitié sont des mineurs. Ainsi, en 2016, sur l'ensemble des jeunes évalués et déclarés dans la base de l'ASP, 52 % figurent comme ayant été évalués mineurs et isolés. Les données partielles 2017 de l'ASP font état d'un taux de minorité de 56 %.

Ce taux n'est qu'une estimation. En effet certains demandeurs ne sont pas comptabilisés dans la base ASP, étant considérés comme manifestement adultes et immédiatement réorientés vers les dispositifs de droit commun. De plus, un même jeune peut se présenter dans différents départements pour être évalué. Enfin, selon la M-MNA, certains départements ne formulent des demandes de remboursement que lorsque la personne est évaluée mineure.

Surtout, ce taux ne tient pas compte des décisions prises par les juges des enfants à la suite d'une saisine directe par le jeune sur le fondement de l'article 375 du code civil.

²⁰ A la date du 15 février 2018, 63 départements avaient répondu, faisant état de 49 154 évaluations réalisées au cours de l'année 2017, ce qui, selon les projections de l'ADF, correspond à plus de 54 000 évaluations réalisées en 2017.

À cet égard, le Conseil national des Barreaux (CNB) a indiqué à la mission que parmi l'ensemble des recours judiciaires examinés en 2016 et 2017 à Paris, un jugement sur deux avait infirmé l'évaluation initiale et ordonné une admission à l'ASE (jugements en première instance et en appel).

1.2.1.3 *Les données de la DPJJ*

Selon les chiffres de la base @MNA, 14 908 nouveaux mineurs non accompagnés ont été confiés aux départements sur décision judiciaire en 2017²¹. L'évolution depuis 2014 est retracée ci-après. Ces chiffres n'intègrent que les jeunes effectivement évalués mineurs ayant fait l'objet d'une décision judiciaire de protection.

- 5 033 MNA confiés aux départements sur décision judiciaire en 2014 ;
- 5 990 MNA confiés aux départements sur décision judiciaire en 2015 ;
- 8 054 MNA confiés aux départements sur décision judiciaire en 2016 ;
- 14 908 MNA confiés aux départements sur décision judiciaire en 2017.

Le nombre de MNA intégrant les dispositifs de protection de l'enfance a donc triplé entre 2014 et 2017, avec une forte accélération entre 2016 et 2017 (+ 85 %).

Certains mineurs isolés étrangers présents sur le territoire métropolitain échappent au dispositif d'évaluation et de protection : jeunes filles nigérianes victimes de traite des êtres humains se disant souvent majeures, jeunes en errance autour de Calais et cherchant à rejoindre la Grande Bretagne. Ces personnes ne demandent généralement pas de protection et, lorsqu'elles sont prises en charge, nécessitent un travail d'accompagnement important.

Par ailleurs, **il n'existe aucune statistique sur le nombre de mineurs faisant l'objet d'une procédure pénale**. L'augmentation récente du nombre de MNA impliqués dans des affaires pénales et détenus est néanmoins constatée par l'ensemble des procureurs de la République²². Il s'agit notamment de jeunes en errance, originaires du Maghreb (Maroc et Algérie²³). La plupart de ces jeunes sont déjà en difficulté dans leur pays d'origine, en rupture avec leur famille. Ils seraient actionnés par des réseaux pour commettre des vols ou des trafics de stupéfiants tout en étant pris dans des problématiques d'addictions. Ces situations sont identifiées dans les grandes métropoles, notamment Paris, Marseille, Montpellier, Lille, Lyon, Nantes et Rennes. Ces jeunes, difficiles d'approche, ne sont pris en charge ni par les services de la PJJ, ni par les conseils départementaux.

1.2.2 *Un mouvement d'ampleur européenne et internationale*

À l'échelon européen, selon l'office statistique de l'Union européenne (Eurostat), alors que le nombre de MNA demandeurs d'asile s'était toujours situé entre 11 000 et 13 000 sur la période entre 2008 et 2013, il a presque doublé en 2014 pour atteindre plus de 23 000 personnes, et quadruplé en 2015 pour s'élever à 88 300 demandeurs. L'Allemagne comptait, à elle seule, 39 400 MNA demandeurs d'asile en 2016.

²¹ L'origine de ces décisions est la suivante : décisions prises suite à une sollicitation de la cellule par le parquet : 12 039 ; décisions prises suite à une sollicitation de la cellule par le juge des enfants : 183 ; ordonnances de placement provisoire (OPP) directes ou jugement en assistance éducative du juge des enfants : 1 868 ; OPP directes du parquet : 664 ; jugements de tutelle : 112 ; décisions de cour d'appel : 42.

²² Cf. Rapport annuel du ministère public 2016.

²³ Lors de son audition, les responsables de la direction de l'action sociale de l'enfance et de la santé (DASES) de Paris ont fait part de leurs inquiétudes au sujet de la situation de ces enfants des rues, en majorité très jeunes, exposés aux réseaux et aux comportements souvent délinquants.

Selon une estimation de la Commission européenne, le nombre de MNA se trouvant dans l'UE et ne demandant pas l'asile était supérieur à 8 500 en 2013 soit avant la vague migratoire de 2015-2016. En 2016, le ministère italien de l'intérieur avait recensé 25 846 mineurs non accompagnés arrivant en bateau sur les côtes italiennes, le double de l'année précédente (environ 13 000). Pour la seule année 2017, 17 500 mineurs non accompagnés étaient recensés en Italie, 4 500 en Espagne, 3 300 en Grèce. La Suède a vu le nombre de mineurs non accompagnés évoluer de 35 000 en 2015 à plus de 45 000 en 2016. Aucune collecte d'information spécifique n'a cependant été réalisée par Eurostat, en raison notamment de l'hétérogénéité des modalités de recensement propres à chaque Etat membre. Seules deux études examinent spécifiquement la question des mineurs non accompagnés dans les États membres mais elles sont antérieures à la vague migratoire de 2015²⁴.

L'examen comparatif dans les pays voisins de la France - Allemagne, Belgique, Espagne, Italie²⁵ - montre que tous sont concernés par cette question du fait de sa croissance rapide et de son ampleur. Des dispositions spécifiques s'appliquent qui ont pour objet de protéger les mineurs contre des mesures d'expulsion ou de rétention et de leur réserver des structures d'accueil adaptées.

Pour l'UNHCR, les mineurs migrants non accompagnés sont un phénomène mondial. Il n'existe cependant pas d'études spécifiques conduites sur ce sujet, notamment au sein des pays de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE). Cette organisation avance la part de 20% de mineurs non accompagnés dans les 780 000 demandes d'asile effectuées en 2015-2016 dans l'Europe des 28, soit environ 156 000²⁶. Elle relève également dans un rapport de 2016²⁷ : « *Des migrations humanitaires d'une telle ampleur s'assortissent de toute une série de difficultés pour les systèmes d'intégration, et pour les communautés d'accueil, dans leur capacité à aider les réfugiés, leurs enfants et les mineurs non accompagnés à trouver leur place dans la société* ».

²⁴ Commission européenne « *European Migration Network Synthesis Report for the EMN Focused Study 2014 Policies, practices and data on unaccompanied minors in the EU Member States and Norway Synthesis Report : May 2015* » ; *Troisième étude ciblée 2014 politiques, pratiques et données statistiques sur les mineurs isolés étrangers en 2014* novembre 2014 établie par le point de contact français du Réseau européen des migrations.

²⁵ Commission européenne « *European Migration Network Synthesis Report for the EMN Focused Study 2014 Policies, practices and data on unaccompanied minors in the EU Member States and Norway Synthesis Report : May 2015* » ; *Troisième étude ciblée 2014 politiques, pratiques et données statistiques sur les mineurs isolés étrangers en 2014* établie par le point de contact français du Réseau européen des migrations - novembre 2014.

²⁶ Cf. *G20 global displacement and migration trends report 2017* OCDE Paris 2017.

²⁷ Cf. OCDE Réunion du Conseil de l'OCDE au niveau des Ministres Paris 1^{er}-2 juin 2016.

Aux États-Unis²⁸, jusqu'en 2014, le nombre de mineurs étrangers isolés n'a cessé d'augmenter, l'essentiel des jeunes venant d'Amérique centrale, pour atteindre 68 500 enfants non accompagnés appréhendés par les patrouilles frontalières. Face à cette situation, qualifiée de crise humanitaire, l'administration Obama a adopté un certain nombre de mesures pour assurer l'accueil de ces enfants. Le programme DACA²⁹, institué par un décret du Président Obama en juin 2012, a eu pour finalité de régulariser la situation de centaines de milliers de jeunes arrivés illégalement sur le territoire américain en leur octroyant un permis de séjour et de travail temporaire renouvelable tous les deux ans. Les bénéficiaires, de l'ordre de 800 000, sont connus sous le nom de *Dreamers*³⁰.

1.3 Le profil des MNA

1.3.1 Caractéristiques sociodémographiques

En France, les MNA sont à 95 % des garçons, âgés pour 84 % d'entre eux de 15 à 17 ans³¹. Il convient de noter que la part de filles, qui était encore de 20 % en 2001, a nettement diminué au fil du temps.

S'agissant de l'origine géographique des MNA, celle-ci s'est fortement modifiée.

La mission d'évaluation du dispositif relatif aux mineurs isolés étrangers réalisée en 2014 avait constaté qu'au début des années 2000, les jeunes Roumains et les Chinois comptaient parmi les premières nationalités représentées, alors qu'ils avaient quasiment disparu des statistiques par nationalité des mineurs MIE confiés à l'ASE depuis le 1^{er} juin 2013.

Sur la période récente, les pays d'Afrique subsaharienne francophone dominent très largement. En 2017, trois pays représentaient plus de 60 % des arrivants : la Guinée, la Côte d'Ivoire et le Mali. Ainsi, selon l'ambassadeur chargé des migrations, l'immigration d'origine guinéenne peut s'expliquer comme une conséquence de la crise sanitaire Ébola dans un pays très désorganisé et fragilisé, tandis que celle d'origine ivoirienne résulterait du creusement des inégalités économiques et sociales.

En revanche, moins de 5 % des MNA arrivés en France en 2017 étaient originaires d'Afghanistan alors que les jeunes Afghans représentent à l'échelle européenne plus de 50 % des MNA³².

Le tableau ci-dessous récapitule les dix principaux pays d'origine des 14 908 MNA ayant été confiés en 2017 aux départements. Pour mémoire, sont mentionnées les données des années antérieures³³.

²⁸ Faute de ratification, les États-Unis ne sont pas liés par les dispositions de la Convention relative aux droits de l'enfant adoptée par les Nations Unies le 20 Novembre 1989.

²⁹ *Deferred Action for Childhood Arrival*. Cf. annexe 4.1.

³⁰ Le 5 septembre 2017, le Président Trump a décidé d'abroger le programme DACA. La suppression du programme sera effective le 5 mars 2018. D'ici là, le président américain a demandé au Congrès de trouver une solution pour ces jeunes et d'éventuellement légiférer sur le statut des *Dreamers*.

³¹ Chiffres M-MNA 2016.

³² En 2015, 51 % des demandeurs d'asile considérés comme mineurs non accompagnés dans l'UE étaient Afghans. Source : EUROSTAT.

³³ Le tableau est construit à partir des dix nationalités les plus représentées en 2017. Pour les années antérieures à 2017, figurent les origines des jeunes lorsqu'elles appartenaient aux dix nationalités les plus représentées.

Pays d'origine	Nbre de MNA confiés du 1.06.2013 au 31.05.2014	Nbre de MNA confiés du 1.06.2014 au 31.12.2014	Nbre de MNA confiés en 2015	Nbre de MNA confiés en 2016	Nbre de MNA confiés en 2017	Pourcentage sur les 14908 MNA confiés en 2017
Guinée	627	1 015	679	1431	4 269	28,6 %
Côte d'Ivoire	-	-	416	898	2 514	16,9 %
Mali	612	1657	1 528	1 316	2 397	16,1 %
Afghanistan	99	188	311	519	720	4,8 %
Albanie	267	455	330	393	619	4,1 %
Bangladesh	278	411	203	90	577	3,9 %
Algérie	179	320	210	56	483	3,2 %
Cameroun	-	-	-	43	375	2,5 %
Pakistan	198	321	378	85	363	2,4 %
Maroc	184	271	115	-	301	2 %

Source : PJJ – mission M-MNA

Cinq profils de MNA peuvent être dégagés, en reprenant la typologie établie par Angéline Etiemble³⁴ : les « exilés », qui fuient une région en guerre ou des persécutions et sont souvent demandeurs d'asile, les « mandatés », envoyés par leurs parents pour suivre des études ou travailler et envoyer de l'argent à leur famille, les « exploités », victimes de traite des êtres humains, les « fugueurs », en rupture avec leur famille ou leur environnement et les « errants », déjà en situation d'errance dans leurs pays. À noter que certains d'entre eux ne sont pas demandeurs ou échappent au dispositif de protection.

À ces catégories peut être ajoutée celle des « précurseurs », envoyés par leur famille pour tenter un regroupement.

L'origine géographique des MNA suggère que le facteur économique et linguistique joue un rôle important dans les motifs qui conduisent un jeune à s'exiler pour rejoindre la France. À l'inverse, les motifs politiques (guerre, insécurité, persécutions...) semblent moins fréquents. La mission n'a pas eu connaissance d'étude qualitative conduite récemment en France auprès des MNA pour caractériser finement les motifs à l'origine du départ.

Néanmoins, l'UNICEF a publié en juin 2017 une étude³⁵ sur le sujet en Italie et en Grèce, dont il ressort que 75 % des jeunes interrogés ont pris la décision de migrer de façon individuelle, sans prévenir leurs parents. Un tiers des jeunes interrogés sont partis en raison de violences ou de difficultés chez eux et/ou avec leur famille.

³⁴ *Les mineurs isolés étrangers en France* – Quest'us DPM- 2002.

³⁵ Rapport REACH/UNICEF, *Children on the move in Italy and Greece*, juin 2017. Les raisons de départ sont multiples et souvent cumulatives (formes de violence, manque de moyens de subsistance, services publics limités). La plupart des jeunes interrogés affirment n'avoir personne pour s'occuper d'eux dans leur pays d'origine à la suite de la mort d'un parent, ou du remariage de l'un des deux parents.

Les interlocuteurs de la mission ont unanimement reconnu l'existence de filières pour acheminer les jeunes sur le territoire national, à différents points du parcours migratoire et jusqu'à leur arrivée dans les services d'évaluation³⁶.

Le démantèlement de ces réseaux reste très difficile en l'absence d'éléments suffisants pour ouvrir des enquêtes pénales et identifier les auteurs.

La lutte contre les filières suppose par ailleurs une coopération avec les pays d'origine. Selon l'ambassadeur chargé des migrations, deux instruments peuvent être utilisés : d'un côté, offrir plus de possibilités de mobilité légale et proposer des mesures incitatives d'accompagnement (tels que l'aide au développement ou des instruments de lutte contre la traite des êtres humains) aux pays d'origine, en contrepartie, de l'autre côté, d'un effort pour lutter contre l'émigration irrégulière, les réseaux de passeurs et participer à la constitution des services d'état civil.

1.3.2 Une tendance au rajeunissement au cours de la période récente

Parmi les jeunes effectivement évalués mineurs, on observe une part croissante d'adolescents se disant âgés de moins de 15 ans. Ce rajeunissement de l'âge moyen déclaré à l'entrée dans le dispositif de protection de l'enfance est confirmé par la M-MNA : la part des enfants âgés de 15 ans ou moins est ainsi passée de 37 % en 2015 à 42 % en 2016.

Selon plusieurs évaluateurs et acteurs associatifs rencontrés par la mission, ce rajeunissement traduirait une adaptation des arrivants au cadre juridique français, notamment du fait du critère d'âge aujourd'hui prévu par la loi concernant la délivrance, sous certaines conditions, d'un titre de séjour pour les étrangers confiés à l'ASE avant l'âge de 16 ans³⁷.

1.4 Les difficultés relevées au niveau de la mise à l'abri

1.4.1 Une saturation des capacités d'accueil

Les départements les plus exposés sont confrontés à une saturation chronique des capacités de mise à l'abri et se transforment en « 115 jeunes », devant sans cesse et dans l'urgence, trouver de nouvelles places d'accueil pour faire face aux prises en charge.

Ainsi le département du Nord, dans lequel la mission s'est déplacée, a dû, en fin d'année 2017, solliciter les villes de Lille et de Dunkerque afin de pouvoir obtenir la mise à disposition de locaux permettant l'accueil de jeunes en urgence à la suite de l'arrivée de plus de 50 jeunes en l'espace de quelques jours.

³⁶ Ainsi, l'ambassadeur chargé des migrations décrit des réseaux criminels de passeurs organisés à partir d'Agadez, au nord du Niger. Au sud de cette zone géographique, les organisations seraient moins structurées et les parcours reposeraient surtout sur des compagnies d'autocar.

³⁷ Cf. article L. 313-11-2°bis du CESEDA : « *Sauf si sa présence constitue une menace pour l'ordre public, la carte de séjour temporaire portant la mention " vie privée et familiale " est délivrée de plein droit à l'étranger dans l'année qui suit son dix-huitième anniversaire ou entrant dans les prévisions de l'article L. 311-3, qui a été confié, depuis qu'il a atteint au plus l'âge de seize ans, au service de l'aide sociale à l'enfance et sous réserve du caractère réel et sérieux du suivi de la formation, de la nature de ses liens avec la famille restée dans le pays d'origine et de l'avis de la structure d'accueil sur l'insertion de cet étranger dans la société française. La condition prévue à l'article L. 313-2 n'est pas exigée* ».

1.4.2 Des coûts mal compensés

Du fait de la durée réelle de l'évaluation et de la mise à l'abri, les dépenses réelles supportées par de nombreux départements sont très supérieures au remboursement forfaitaire maximal de 1 250 euros versé par l'Etat³⁸.

Selon l'ADF, cette dépense est évaluée à 155 M d'euros en 2016³⁹. Dans la loi de finances pour 2018, les crédits inscrits sur le programme 304 (« inclusion sociale et protection des personnes ») s'élèvent à 65,2 M € au titre des frais engagés par les départements pour la mise à l'abri, l'évaluation et l'orientation des jeunes sur 2017 et 2018⁴⁰.

Les inspections générales considèrent que dans leur ensemble, les départements exposent des dépenses supérieures aux remboursements versés par l'Etat, sans avoir pu quantifier le montant de ces dépassements.

Cette charge constitue d'autant plus un point de crispation que les départements supportent en réalité des délais qui sont pour partie imputables aux services de l'Etat.

1.4.3 Une mise à l'abri parfois non effective

Le rapport sénatorial précité relevait deux types de situation : d'une part, une absence de prise en charge de certains jeunes dès l'entrée du dispositif sans notification écrite, dans des départements confrontés à des flux importants ; d'autre part, une absence de mise à l'abri concernant des jeunes dont l'évaluation est prévue, mais à qui aucune solution d'hébergement ne peut être proposée, dans l'attente de cette évaluation, du fait de la saturation des dispositifs d'accueil.

Lors de ses investigations, la mission a relevé plusieurs cas de figure distincts :

- une mise à l'abri, dès l'arrivée du jeune, dans une structure de l'ASE ;
- une mise à l'abri systématique à l'hôtel et une orientation ciblée des jeunes les plus vulnérables vers des structures de l'ASE ;
- une absence de mise à l'abri récurrente d'une partie des jeunes pendant plusieurs semaines dans l'attente de l'évaluation ;
- une absence de mise à l'abri résiduelle de quelques jeunes du fait de la saturation des capacités hôtelières de la ville-centre ;
- une absence de mise à l'abri des personnes considérées comme manifestement adultes, réorientées vers les dispositifs de droit commun, sans notification écrite.

En l'absence de remontées d'informations consolidées, la proportion nationale des jeunes mis à l'abri parmi les jeunes se présentant à l'évaluation n'est pas connue.

³⁸ Remboursement de cinq jours à 250 euros.

³⁹ Selon l'ADF, les dépenses globales engagées par les départements en 2016 sont estimées par l'ADF à 1M d'euros dont 695 M d'euros au titre des dépenses de l'ASE et 150 M pour les MNA devenus jeunes majeurs. Le solde, soit 155 M euros correspond aux dépenses consacrées par les départements à la mise à l'abri et à l'évaluation.

⁴⁰ Ce montant comprend le remboursement des deux derniers trimestres de 2017 et les trois premiers de 2018.

1.4.4 Une prise en charge variable selon les territoires

Confrontés aux flux et à leur imprévisibilité, certains départements mettent les jeunes à l'abri dans des structures habilitées au titre de l'aide sociale à l'enfance, d'autres ont recours à un hébergement hôtelier (avec ou sans suivi éducatif, avec ou sans veilleur de nuit). La plupart d'entre eux adaptent les modalités d'accueil en fonction des disponibilités et du profil des jeunes. Le recours massif aux nuitées d'hôtel⁴¹ est, de l'avis même des départements, insatisfaisant, même s'ils s'efforcent de l'éviter pour les jeunes les plus vulnérables et de les faire admettre rapidement à l'ASE (filles, enfants ou pré-adolescents, victimes de traite...).

En matière de délivrance de repas, l'hétérogénéité est également grande, depuis la délivrance de titres restaurants jusqu'à l'accès à des restaurations collectives avec une présence éducative.

Ainsi dans le département d'Ille-et-Vilaine, les jeunes qui sont systématiquement hébergés en chambre d'hôtel, disposent de cartes d'accès dans les restaurants universitaires la semaine et de titres-restaurants pour les repas du week-end. Ils se présentent le lundi matin pour recevoir de nouveaux bons de repas.

1.4.5 L'absence de mise à l'abri durant les recours judiciaires

Alors que les demandeurs d'asile voient leur hébergement maintenu durant l'examen du recours devant la Cour nationale du droit d'asile (CNDA), les jeunes qui ne sont pas évalués mineurs et qui saisissent le juge des enfants ne sont pas, sauf exception, maintenus à l'abri. Compte tenu des délais de jugement, ils peuvent passer plusieurs mois à la rue dans l'attente d'une décision de justice.

1.5 Les problèmes rencontrés au niveau de l'évaluation

1.5.1 D'une concentration des arrivées à une diffusion sur l'ensemble des territoires

Pour l'année 2016, la M-MNA relevait que « les flux d'arrivées se concentrent majoritairement sur les départements frontaliers ainsi que ceux du littoral abritant une zone portuaire et d'Île-de-France⁴² ».

Ainsi, en 2016, dix départements avaient concentré à eux seuls 52 % des évaluations nationales⁴³. À l'inverse, six départements avaient effectué moins de dix évaluations dans l'année⁴⁴.

Selon l'ADF, du fait de la forte augmentation des arrivées constatées en 2017, la grande majorité des départements est désormais concernée par les MNA. La difficulté à absorber les flux d'arrivées est aujourd'hui signifiée par une majorité de départements, y compris ceux qui sont non frontaliers ou à forte dominante rurale⁴⁵.

⁴¹ Selon le rapport d'information du Sénat, précité : « l'hébergement hôtelier est aujourd'hui la principale forme d'hébergement d'urgence ». Cette appréciation a été corroborée localement par les investigations de la mission.

⁴² Rapport d'activité de la M-MNA pour l'année 2016.

⁴³ Paris, le Pas-de-Calais, la Seine-Saint-Denis, la Loire-Atlantique, le Val-de-Marne, le Nord, l'Isère, le Rhône, la Haute-Garonne, l'Aude.

⁴⁴ La Haute-Corse, la Corse du Sud, la Meuse, la Creuse, les Landes et le Cantal. Cf. annexe 5 carte source ASP 2017 (données 2016).

⁴⁵ Tels, en 2016, que l'Aveyron, le Gers, l'Yonne, le Loiret, le Jura, la Saône-et-Loire, l'Ardèche.

1.5.2 Des difficultés à faire face aux flux

Dans un contexte où la protection de l'enfance permet d'accéder à une prise en charge et de se maintenir légalement sur le territoire français, le dispositif français de protection de l'enfance exerce une attraction logique pour des jeunes migrants ayant quitté leur pays à la recherche d'un avenir meilleur.

Pour les départements confrontés à des flux d'arrivées importants, l'engorgement des équipes d'évaluation conduit à un allongement du recueil provisoire bien au-delà du délai de cinq jours. Ainsi, selon les estimations de l'ADF, la durée moyenne d'évaluation était de 40 jours en novembre 2017, avec des pics à 180 jours dans certains départements.

Lorsque des investigations sont nécessaires, la durée de cinq jours est toujours trop courte pour mener à bien l'évaluation de l'isolement et de la minorité. L'augmentation du flux constitue la principale cause de cet allongement de la durée de l'évaluation.

Ce délai est d'autant plus difficile à tenir que les départements n'ont la maîtrise que de l'évaluation sociale. Ils sont, en réalité, tributaires des services de l'Etat pour l'ensemble des vérifications relatives à l'évaluation de la minorité :

- les CD ne disposent pas en interne de leviers leur permettant de reconstituer l'état-civil des jeunes dépourvus de documents, ce qui nécessite des contacts avec les autorités des pays d'origine ;
- le contrôle de la fraude documentaire relève du ministère de l'Intérieur : les saisines de la police aux frontières (PAF) ont doublé entre le 1^{er} semestre 2016 et le 1^{er} semestre 2017, avec des délais de réponses très variables selon les départements (d'un jour à soixante jours) ;
- les investigations médicales complémentaires (examens d'âge osseux), bien que subsidiaires, sont tributaires de la disponibilité des unités médico-judiciaires (UMJ). Ainsi, à l'UMJ de Paris, il a été indiqué à la mission que les rendez-vous pour procéder à des examens d'âge étaient pris dans un délai de trois à quatre mois, tandis que l'unité de Versailles (Yvelines) arrive à assumer dans un délai de l'ordre d'une semaine l'ensemble des examens médicaux nécessaires, en raison d'une collaboration étroite avec le centre hospitalier de Versailles André-Mignot au Chesnay.

1.5.3 L'hétérogénéité des évaluations

L'évaluation semble mise en œuvre de manière très hétérogène selon les départements s'agissant du nombre et de la durée des entretiens, du recours éventuel à l'interprétariat, de la nature des investigations sur l'identité et le contrôle documentaire.

La pertinence des étapes d'évaluation définies par l'arrêté du 17 novembre 2016 n'est pas contestée mais son appropriation reste de toute évidence inégale et difficile dans un contexte d'évolution croissante des flux. En témoigne la dispersion du taux de reconnaissance de minorité qui, selon les données de l'ASP pour le premier semestre 2017, varierait de 9 % à 100 % selon les départements.

Cette hétérogénéité est préjudiciable à l'égalité de traitement des jeunes.

1.5.4 Des pratiques qui perturbent la régulation nationale

Selon plusieurs interlocuteurs de la mission, trois phénomènes, non quantifiés, perturbent la régulation nationale.

Certains départements, confrontés à des flux d'arrivée importants, peuvent avoir tendance à évaluer plus facilement les jeunes comme mineurs afin qu'ils soient orientés au plus vite par la M-MNA vers un département d'accueil.

D'autres départements réévaluent les jeunes qui leur sont adressés par la M-MNA parce qu'ils n'ont pas toujours confiance dans la qualité de l'évaluation faite précédemment.

Enfin, des jeunes évalués majeurs dans un département sont susceptibles de solliciter une nouvelle évaluation dans un autre département.

1.5.5 Des recours judiciaires en augmentation

Le nombre de saisines directes des juges des enfants après un refus d'admission à l'ASE est actuellement en forte croissance, selon les informations recueillies par la mission lors de ses auditions. Le dispositif statistique en place pour suivre l'activité des juges des enfants en assistance éducative ne permet pas cependant d'identifier et de distinguer les requêtes liées à un refus d'admission à l'ASE des autres requêtes.

Des éléments recueillis concernant le ressort de la cour d'appel de Paris montrent cette évolution. En 2015, le tribunal pour enfants avait été saisi de 491 requêtes (dont 216 à l'initiative du parquet), de 743 en 2016 (dont 408 par le parquet) et, au 30 novembre 2017 de 859 (dont 719 par le parquet).

De manière empirique, alors que le dispositif d'évaluation du département de Paris a reçu environ 7 000 jeunes en 2017, qui pour un cinquième d'entre eux ont été admis à l'ASE, 5 600 environ seraient donc susceptibles de saisir le juge des enfants. Pendant la même période, moins d'un millier a effectué un tel recours, soit un peu moins de 20 %⁴⁶. Parmi ceux-ci, la moitié des jeunes ont été reconnus mineurs au terme du processus judiciaire (première instance et appel). Cette estimation, à prendre avec prudence, illustre l'évolution tendancielle des recours.

Cette judiciarisation croissante peut s'interpréter comme un manque de confiance des acteurs dans la fiabilité des évaluations.

Le développement d'un contentieux de la majorité aboutit à des résultats largement aléatoires. Il met à l'épreuve les juges qui disposent de peu d'outils d'appréciation, à l'exception des examens d'âge physiologique et des vérifications documentaires.

Seules la fiabilisation et la standardisation de l'évaluation sur tout le territoire sont susceptibles de désamorcer ce mouvement de judiciarisation. Une réflexion autour de mécanismes de médiation organisés localement semble pertinente en tout état de cause.

1.5.6 Les limites du dispositif pour les jeunes

Du point de vue des droits des mineurs étrangers isolés à être protégés, le système actuel d'évaluation et de mise à l'abri est insatisfaisant.

⁴⁶ Les jeunes qui ne sont pas reconnus mineurs dans un département peuvent saisir le juge des enfants d'un autre département.

En effet, les différences de traitement d'un département à l'autre peuvent avoir des conséquences lourdes sur leur devenir : selon le point du territoire national où il se présente, le même jeune sera ou non mis à l'abri, sera évalué tantôt mineur tantôt majeur, bénéficiera ou non d'une prise en charge sanitaire, sera admis ou non à l'ASE⁴⁷. La dispersion extrême des taux de reconnaissance de minorité d'un département à l'autre suggère des disparités de pratiques importantes. La crainte de décisions erronées n'est pas infondée.

Les jeunes ne bénéficient pas systématiquement d'un accompagnateur pendant les entretiens, contrairement aux demandeurs d'asile.

En 2016 moins de 500 MNA ont effectué une demande d'asile⁴⁸. Si ce phénomène peut s'expliquer par la motivation souvent économique des jeunes, qui ne correspond pas aux critères de l'asile, les interlocuteurs de la mission ont unanimement signalé l'insuffisance d'information sur cette procédure.

La désignation d'administrateurs ad hoc est encore très peu développée, à la fois au stade de la mise à l'abri et de la prise en charge à l'ASE. L'information sur la demande d'asile apparaît largement perfectible.

Les jeunes n'ont pas accès au rapport d'évaluation.

La prise en charge sanitaire est insuffisante durant la phase d'évaluation, avec, sauf exception, une quasi absence de prise en charge des psychos-traumatismes. Les bilans de santé ne sont pas systématiques ; l'ouverture de droits à la couverture maladie universelle complémentaire (CMU-C) ou à l'aide médicale d'Etat (AME) durant la phase d'évaluation est rare.

Enfin, pour les jeunes effectivement mineurs, l'allongement de l'évaluation retarde d'autant la prise en charge dans le droit commun de l'ASE.

À cet égard, lors des auditions effectuées par la mission, des associations gestionnaires de MECS ont déploré que des jeunes leur arrivent de plus en plus « abîmés », avec souvent des parcours de rue de plusieurs mois, et des problèmes de santé parfois aigus.

1.6 Les répercussions sur la prise en charge à l'ASE une fois la minorité établie

1.6.1 L'augmentation des MNA parmi les jeunes accueillis à l'ASE

En 1999, on dénombrait 264 mineurs isolés étrangers accueillis à l'ASE. En 2001, leur nombre était passé à 1 077⁴⁹. Au 30 septembre 2004, l'IGAS estimait à 2 500 le nombre de mineurs étrangers isolés présents dans les services départementaux d'aide sociale à l'enfance⁵⁰.

Au 31 décembre 2015, on comptait 10 194 MNA pris en charge sur l'ensemble des 164 000 jeunes accueillis à l'ASE, soit un peu plus de 6 %.

⁴⁷ Il est souligné par les CD que certains jeunes se présentent dans un département en connaissant l'adresse, les pratiques en matière d'évaluation et de mise à l'abri, voire disposent des coordonnées des travailleurs sociaux.

⁴⁸ Source : rapport d'activité de l'OFPPA pour 2016 : 474 mineurs isolés ont demandé une protection à la France en 2016, soit une progression de 29 % par rapport à 2013.

⁴⁹ Cf Étude Quest'us précitée – enquête auprès de 70 départements.

⁵⁰ Rapport de la mission d'analyse et de proposition sur les conditions d'accueil des mineurs étrangers isolés en France de l'IGAS (2005).

Enfin, selon l'ADF, la population de MNA prise en charge au 31 décembre 2017 atteignait 25 904 jeunes, soit environ 19 % des placements à l'ASE. Les MNA représentent donc aujourd'hui près d'un cinquième des jeunes placés.

Il convient d'y ajouter environ 5 000 jeunes bénéficiant d'un contrat jeune majeur⁵¹.

Du fait de leurs contraintes financières, certains départements reconnaissent que l'admission de mineurs non accompagnés contribue à aggraver la pénurie de places d'accueil, certaines décisions de placement concernant d'autres mineurs restant inexécutées faute de disponibilité.

1.6.2 L'adaptation de la prise en charge

Le développement du nombre de MNA accueillis à l'ASE amène les départements à adapter leurs modalités d'accompagnement pour intégrer des besoins spécifiques liés à leur parcours migratoire. Ils évoquent néanmoins la difficulté pour les services de l'Education nationale à offrir des places en nombre suffisant dans un enseignement adapté aux MNA.

Les départements se sont pour partie adaptés à cette nouvelle population en élargissant la palette des accueils et en développant parfois des formules innovantes : par exemple, hébergement semi-autonome en petit collectif en secteur diffus dans de nombreux départements, appel à des familles volontaires bénévoles dans le Nord, en Meurthe-et-Moselle et en Loire-Atlantique, contrats de parrainage en Ille-et-Vilaine, réunions collectives à visée intégrative, parcours de soins et passeport santé en Maine-et-Loire.

À cet égard, l'Observatoire décentralisé de l'action sociale (ODAS) a diffusé au début de l'année 2018 une étude intitulée « *MNA – face à l'urgence, des départements innovent* », qui retrace quelques-unes de ces innovations⁵². L'agence nationale de l'évaluation de la qualité des établissements sociaux et médico-sociaux (ANESM) vient également de publier en décembre 2017 des recommandations de bonnes pratiques professionnelles concernant la prise en charge des MNA⁵³.

La consolidation des bonnes pratiques et l'essaimage des prises en charge innovantes constituent donc un enjeu important pour les pouvoirs publics.

1.6.3 La sortie de l'ASE : une étape délicate

Les associations soulignent que la durée de prise en charge à l'ASE est courte : la majorité arrive très vite.

Alors que les étrangers mineurs de 18 ans ne peuvent pas faire l'objet d'une obligation de quitter le territoire français en application de l'article L. 511-4 du CESEDA, ils sont tenus de solliciter un titre de séjour à leur majorité. Les pratiques en la matière sont variables selon les préfetures. Seuls les jeunes confiés à l'ASE avant l'âge de 16 ans peuvent bénéficier d'une régularisation sous certaines conditions à leur majorité.

⁵¹ Ex MNA accompagnés au titre de l'ASE après 18 ans.

⁵² La lettre de l'ODAS – janvier 2018 - « *Les modes d'accueil adaptés aux mineurs non accompagnés : Face à l'urgence, des départements innovent* », étude réalisée par Ségolène Dary et Claudine Padieu accessible sur le site de l'ODAS : www.odas.net.

⁵³ Recommandations de bonnes pratiques professionnelles. L'accompagnement des mineurs non accompagnés dits mineurs isolés étrangers – ANESM - décembre 2017. Document accessible en ligne sur le site de l'ANESM.

À titre exceptionnel, une carte de séjour temporaire « salarié » ou « travailleur temporaire », peut être délivrée dans l'année qui suit son dix-huitième anniversaire à l'étranger confié à l'ASE entre 16 et 18 ans et qui suit depuis au moins six mois une formation qualifiante avec assiduité, sous réserve de la nature de ses liens avec sa famille dans son pays d'origine et de l'avis de la structure d'accueil sur son insertion dans la société française⁵⁴.

Par ailleurs, au-delà de 18 ans, la stabilisation des parcours d'insertion nécessite souvent la mise en place d'un contrat jeune majeur, qui n'est pas systématique puisque contractuel. En outre, les contraintes budgétaires des départements peuvent limiter le recours à cette forme d'aide au-delà de 18 ans.

2. LES LIGNES DIRECTRICES D'UNE RÉFORME DU DISPOSITIF

2.1 Principes généraux

2.1.1 Les principes juridiques à observer

Toute réforme du dispositif actuel devra s'inscrire dans le cadre juridique suivant, quelle que soit l'autorité compétente.

Les engagements internationaux de la France notamment issus de la convention internationale des droits de l'enfant (CIDE) posent un principe de protection des enfants par l'Etat. L'article 3-1 et l'article 20 de la CIDE prévoient que tout enfant qui est temporairement ou définitivement privé de son milieu familial a droit à une protection et une aide spéciale de l'Etat. En outre, dans des observations générales⁵⁵, le Comité des droits de l'enfant a posé clairement le principe de la présomption de minorité.

La Cour européenne des droits de l'Homme a également considéré que : « *la situation d'extrême vulnérabilité de l'enfant est déterminante et prédomine sur la qualité d'étranger en séjour illégal*⁵⁶ ». La Cour de Strasbourg estime que les mineurs non accompagnés se situent « *incontestablement dans la catégorie des personnes les plus vulnérables de la société*⁵⁷ ». La doctrine considère que la cour a ainsi dégagé, pour les États, une obligation positive de les protéger.

En droit interne, plusieurs normes et principes doivent être respectés.

Tout d'abord, depuis les lois de décentralisation, la protection de l'enfance est confiée aux départements et son cadre juridique relève du CASF.

Cependant, ainsi que le relève le Conseil d'État⁵⁸, la compétence de principe du département « *ne fait pas obstacle à l'intervention de l'État, au titre de ses pouvoirs de police, pour la prise en charge, à titre exceptionnel, des mineurs, dès lors qu'une telle intervention est nécessaire, lorsqu'il apparaît que, du fait notamment de l'ampleur et de l'urgence des mesures à prendre, le département est manifestement dans l'impossibilité d'exercer sa mission de protection des mineurs* ».

⁵⁴ Art. L. 313-15 du CESEDA.

⁵⁵ Observations générales n° 6 (2005) paragraphe 31(A).

⁵⁶ CEDH, 12 octobre 2006, Mubilanzila Mayeka et Kaniki Mitunga c. Belgique, req. n° 13178/03, § 55 et 56.

⁵⁷ CEDH, 5 avril 2011, Rahimi c/ Grèce, req. n° 8687/08.

⁵⁸ CE 8 nov. 2017, req. n° 406256.

Enfin, il doit être tenu compte du principe de libre administration des collectivités locales et du principe d'égalité devant la loi, ce dernier étant aujourd'hui mis à l'épreuve du fait de la saturation des dispositifs de l'aide sociale à l'enfance.

2.1.2 Inscrire la politique publique des MNA dans une dimension européenne

L'ancien président du conseil italien, doyen du programme international de Sciences Po et président de la fondation Jacques Delors prône la constitution d'une « *task force* » à l'échelle européenne pour s'occuper des mineurs isolés⁵⁹. La situation est extrêmement contrastée au sein de l'Union européenne.

2.1.2.1 Le rôle de la Commission européenne et de l'Union européenne

Dans une communication au Conseil et au Parlement européen sur la protection des enfants migrants en avril 2017⁶⁰, la Commission a proposé une série de mesures coordonnées, articulées en quelques points :

- remédier aux causes profondes et protéger les enfants le long des routes migratoires en renforçant l'action extérieure de l'Union européenne ;
- assurer une identification et une protection rapides et globales ;
- offrir un accueil adéquat dans l'Union européenne ;
- garantir de manière rapide et efficace l'accès aux procédures de détermination de statut et la mise en œuvre des garanties procédurales ;
- trouver des solutions durables ;
- à titre de mesures transversales, respecter et garantir l'intérêt supérieur de l'enfant et utiliser plus efficacement les données, la recherche, la formation et les financements.

En outre, diverses dispositions du droit de l'Union européenne trouvent à s'appliquer à la situation des MNA, notamment au titre de la directive 2013/33 « conditions d'accueil⁶¹ », en particulier les articles 23 et 24 sur le meilleur intérêt de l'enfant, la représentation des MNA, la formation des personnes qui travaillent avec les mineurs et l'article 29 sur les ressources suffisantes à mettre en œuvre pour assurer l'application de la directive.

L'article 2 (j) insiste sur la nécessité de désigner un représentant au mineur et apporte une définition de la notion de « représentant ». Dans les discussions en cours sur la refonte de cette directive, la Commission propose de fixer un délai de cinq jours pour nommer un représentant mais les États membres comme le Parlement, sans contester la nécessité de désigner un représentant à bref délai, estiment généralement que ce délai est trop bref en raison des spécificités de leurs législations nationales.

⁵⁹ Cf. Interview dans Libération du 22 janvier 2018 : « Enrico Letta : sur la question migratoire, l'esprit européen n'existe pas ».

⁶⁰ Cf. Communication sur la protection des enfants migrants 12.4.2017 COM (2017) 211 final – voir annexe 4.2.

⁶¹ Directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale. Journal officiel de l'Union européenne L. 180 du 29 juin 2013.

Par ailleurs, la Commission soutient et anime un certain nombre de groupes de travail dans lesquels les autorités françaises sont représentées⁶². Toutefois, il ne semble pas que cette représentation soit réellement coordonnée.

Enfin, la Commission, dans une communication du 24 janvier 2018, a insisté sur la mobilisation des fonds structurels pour l'intégration des migrants. À l'occasion du réexamen à mi-parcours du cadre budgétaire 2014-2020, la Commission a proposé d'introduire, dans l'actuel règlement sur la politique de cohésion, une nouvelle priorité d'investissement exclusivement consacrée à l'intégration des migrants. L'objectif est de faciliter la modification des programmes de la politique de cohésion de manière à pouvoir réorienter les financements vers les nouvelles priorités découlant du défi migratoire.

Lors de l'entretien avec la mission, les représentants de la direction générale de la migration et des affaires intérieures de la Commission européenne (DG HOME) ont insisté sur la possibilité de mobiliser le fonds d'aide aux migrations et à l'intégration (FAMI) pour accompagner la politique publique en direction des MNA.

Ces éléments peuvent être de nature à modifier les équations financières en faisant porter une partie du coût des *scenarii* présentés par les fonds structurels.

2.1.2.2 *Les actions conduites par le Conseil de l'Europe*

Le secrétaire général du Conseil de l'Europe a nommé, en janvier 2016, un représentant spécial sur les migrations et les réfugiés. Celui-ci a effectué en octobre 2016 une visite sur les sites de Calais et de Grande-Synthe⁶³. Dans ses conclusions, celui-ci recommande notamment que le Conseil de l'Europe :

- « aide les autorités françaises à revoir leur mise en œuvre de la législation relative à la protection de l'enfance pour veiller à ce qu'elle soit rapidement et correctement appliquée à l'égard des mineurs non accompagnés ;
- envisage d'inclure dans son plan d'action sur les enfants touchés par la crise des migrants et des réfugiés ;
 - une proposition préconisant la création d'un réseau européen d'agents de protection de l'enfance ;
 - un appel lancé aux autres États-membres du Conseil de l'Europe pour qu'ils mettent davantage d'hébergements à disposition de mineurs non accompagnés (...) ».

⁶² Réseau des autorités en charge de l'accueil des demandeurs d'asile (ministère de l'intérieur) ; groupe d'experts récemment créé sur les enfants en migration (ministère de la justice) ; dans le cadre de l'action spécifique dans le cadre du Fonds d'aide aux migrations et à l'intégration sur la réintégration des mineurs non accompagnés (ministère de l'intérieur) ; réseau européen des migrations.

⁶³ Cf. Conseil de l'Europe, Documents d'information SG/Inf. (2016)35 - Rapport de la mission d'information sur la situation des migrants et des réfugiés à Calais et à Grande-Synthe, France.

Plusieurs de ces recommandations sont reprises dans le rapport thématique sur les enfants migrants et réfugiés⁶⁴, qui insiste notamment sur la nécessité d'une représentation de l'enfant : « *Après avoir été identifiés, les enfants et leurs familles devraient être enregistrés. Les enfants non accompagnés ou séparés, de même que ceux dont l'âge est contesté, devraient être placés sous la protection d'un tuteur le plus tôt possible. Il a été observé sur le terrain que les enfants non accompagnés ne sont pas toujours identifiés, enregistrés et placés sous tutelle. Les risques de disparition ou de vulnérabilité à certaines pratiques comme l'exploitation sexuelle sont plus élevés chez les enfants qui se retrouvent sans tuteur ni prise en charge adaptée* ».

Enfin, cette organisation régionale a adopté un plan d'action du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants réfugiés et migrants en Europe pour la période 2017-2019⁶⁵. Ce plan, le premier du genre adopté dans cette enceinte, s'organise autour de trois axes :

- garantir l'accès à des droits et à des procédures adaptées aux enfants ;
- assurer une protection effective ;
- améliorer l'intégration des enfants devant demeurer en Europe.

Pour la France, c'est un bureau de la direction générale de la cohésion sociale (DGCS) qui est le point de contact sur le suivi des actions.

2.1.2.3 *L'avis de la mission*

La mission constate que la question des mineurs accompagnés est d'importance pour de nombreux États membres de l'Union qui y sont confrontés. Des projets existent pour appréhender la situation des MNA sur la scène européenne et les institutions sont conscientes que les enjeux dépassent les seuls États membres. Ceux-ci, tout en restant au titre de la subsidiarité compétents sur la mise en œuvre gagneraient à développer des coopérations plus étroites et mieux coordonnées.

Aussi, la priorité donnée à ce dossier sur l'agenda politique français pourrait suggérer de porter une initiative de nature politique visant à renforcer les coopérations et les échanges d'information⁶⁶.

Recommandation n° 1. Prendre l'initiative d'une coopération renforcée entre les États-membres de l'Union européenne, en y associant le Conseil de l'Europe

2.2 **Le socle commun des objectifs et des actions à mener**

La réforme à mettre en place devrait poursuivre deux objectifs majeurs :

- d'une part assurer une mise à l'abri immédiate et effective des mineurs non accompagnés ;
- d'autre part, effectuer une évaluation qui soit fiable, de qualité et opposable sur l'ensemble du territoire national.

⁶⁴ Cf. Conseil de l'Europe, Documents d'information SG/Inf. (2017) - Rapport thématique sur les enfants migrants et réfugiés préparé par le Représentant spécial du Secrétaire Général sur les migrations et les réfugiés.

⁶⁵ Plan d'action du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants réfugiés et migrants en Europe adopté lors de la 127^{ème} Session du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe (Nicosie, 19 mai 2017). Cf. annexe 4.3.

⁶⁶ La mission attire l'attention sur le fait que, dans les négociations en cours au niveau européen sur la refonte du régime d'asile européen commun, les mineurs non accompagnés même non demandeurs d'asile font l'objet de dispositions particulières ; notamment il est expressément rappelé que la mise à l'abri et l'accès aux soins doivent être immédiats.

Quelle que soit l'autorité compétente, la mission recommande que les pouvoirs publics mettent en œuvre sans délai les orientations et actions suivantes, dans ces deux domaines.

2.2.1 Garantir l'effectivité de la mise à l'abri

2.2.1.1 Accroître les capacités d'accueil

Actuellement, les jeunes en cours d'évaluation sont fréquemment à l'hôtel ou sans abri. L'objectif doit être d'éviter l'un et l'autre. Face à un phénomène migratoire croissant et structurel et compte tenu de la saturation de l'offre existant dans les départements - foyers départementaux de l'enfance, maisons d'enfants à caractère social (MECS) notamment, la mise à l'abri effective des MNA en cours d'évaluation nécessite de mobiliser simultanément plusieurs canaux :

- mobilisation de bâtiments publics existants par leur mise à disposition par les collectivités publiques affectataires ou par réquisition préfectorale ;
- création d'une offre spécifique sous forme de centres de mise à l'abri (par réhabilitation de locaux existants et par construction neuve).

Cette offre pourrait éventuellement être complétée par un recours accru à des familles d'accueil ou en soutenant des initiatives issues de la société civile.

La mise à l'abri des MNA en cours d'évaluation dans des établissements d'accueil habilités au titre de l'ASE (entre 150 et 200 euros par nuit en moyenne) n'est possible que dans les départements confrontés à des flux faibles et dont l'offre n'est pas saturée. Dans les départements qui font face à des arrivées massives, les capacités d'accueil de droit commun s'avèrent totalement sous-dimensionnées⁶⁷.

La mission estime que la constitution d'une offre supplémentaire d'hébergement doit être considérée comme prioritaire pour les pouvoirs publics.

Le regroupement et la mise à l'abri des personnes dans des structures d'hébergement adaptées serait de nature à assurer une protection immédiate des jeunes effectivement mineurs, à prévenir leur errance mais aussi à harmoniser les modalités de prise en charge.

De même que la France s'est dotée progressivement d'un parc d'hébergement d'urgence pour les adultes - centres d'hébergement d'urgence (CHU), centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) - et de centres d'accueil des demandeurs d'asile (CADA), la mission estime qu'une politique publique en direction des MNA doit s'accompagner de la constitution d'une offre structurée de mise à l'abri.

2.2.1.2 La question de la mise à l'abri en cas de recours

Les jeunes évalués majeurs et qui contestent cette évaluation en saisissant le juge des enfants ne sont pas, sauf exception, maintenus à l'abri. Compte tenu des délais de jugement, ils peuvent passer plusieurs mois sans hébergement dans l'attente d'une décision de justice définitive.

⁶⁷ Par exemple, moins de 100 places de MECS dans les Hautes-Alpes pour 1 247 mises à l'abri réalisées en 2017 (avant évaluation).

Faut-il envisager le maintien de la mise à l'abri des jeunes se déclarant MNA durant l'examen des recours, à l'instar du dispositif en vigueur pour les demandeurs d'asile majeurs pendant la durée de l'instance devant la Cour nationale du droit d'asile⁶⁸ ?

Sur le plan du parallélisme des droits, il apparaîtrait équitable d'accorder les mêmes droits à un jeune demandeur d'une protection par l'ASE qu'à un adulte demandeur d'une protection par l'Etat. En pratique, une telle réforme soulève des questions difficiles, la première étant le risque de susciter des demandes abusives d'évaluation de la part d'adultes à la seule fin de pouvoir bénéficier d'un hébergement durant leur recours et d'obérer durablement l'activité des juridictions pour mineurs. Cela supposerait en outre la création de nouvelles structures d'accueil ou la mobilisation d'un plus grand nombre de chambres d'hôtel.

Deux hypothèses de coût d'un maintien de la mise à l'abri pendant l'examen du recours ont été examinées avec la Direction du Budget (DB) et la DGCS, l'une sur la base d'un hébergement en centre d'hébergement d'urgence à 20 euros la nuitée, l'autre sur la base d'un hébergement hôtelier à 60 euros la nuitée.

Hypothèse N° 1 : sur la base d'un hébergement en centre d'hébergement d'urgence à 20 euros la nuitée.

Nb de jeunes évalués	dont évalués majeurs	Nb de recours (avec un taux de recours à 50%) ⁶⁹	Jugement JE sous 1 mois	Jugement JE sous 4 mois
40 000	50 %	10 000	6 M euros	24 M euros
50 000	50 %	12 500	7,5 M euros	30 M euros
60 000	50 %	15 000	9 M euros	36 M euros

Hypothèse N° 2 sur la base d'un hébergement hôtelier à 60 euros la nuitée :

Nb de jeunes évalués	dont évalués majeurs	Nb de recours (avec un taux de recours à 50%) ⁷⁰	Jugement JE sous 1 mois	Jugement JE sous 4 mois
40 000	50 %	10 000	18 M euros	72 M euros
50 000	50 %	12 500	22,5 M euros	90 M euros
60 000	50 %	15 000	27 M euros	108 M euros

La mission s'accorde à considérer qu'une telle réforme devrait, dans les deux hypothèses envisagées, s'accompagner impérativement d'une maîtrise rigoureuse du délai d'examen des recours. Le délai d'un mois est optimal alors que le délai de traitement moyen d'une requête en assistance éducative est de quatre mois.

Selon l'analyse de la direction des services judiciaires (DSJ), l'examen de 10 000 procédures supplémentaires par an concernant des MNA nécessiterait les besoins supplémentaires en ressources humaines suivants :

- + 25,3 ETP de magistrats, dont + 22,3 ETP de juges des enfants et + 3 ETP de magistrats du parquet ;

⁶⁸ Cf. article L.744-5 du CESEDA.

⁶⁹ Ce taux a été établi sur la base des données apportées à la mission lors de ses déplacements.

⁷⁰ Ce taux a été établi sur la base des données apportées à la mission lors de ses déplacements.

- + 23,5 ETP de fonctionnaires, dont + 10 ETP de greffiers et + 13,5 ETP d'adjoints administratifs.

Ces chiffres s'entendent sans changement du délai moyen de traitement d'une requête en matière d'assistance éducative qui est de quatre mois au niveau national. Le coût global supplémentaire peut être estimé à 2,46 M euros⁷¹ qui doit s'ajouter au coût d'un maintien de la mise à l'abri pendant l'examen du recours.

2.2.2 *Harmoniser les méthodes d'évaluation*

2.2.2.1 *Contenir le délai d'évaluation à 25 jours maximum*

La maîtrise du délai d'évaluation conditionne la soutenabilité budgétaire et la fluidité du dispositif de mise à l'abri. Aujourd'hui, selon l'ADF, ce délai est en moyenne de 40 jours, alors que le remboursement s'effectue sur la base de cinq jours maximum. Les facteurs d'allongement tiennent principalement aux délais requis par les vérifications documentaires et à la saturation des capacités d'évaluation.

Il résulte des échanges de la mission avec la direction centrale de la police aux frontières (DCPAF) que la totalité des demandes de vérifications documentaires pourrait techniquement être traitée dans un délai maximum de 20 jours francs, sous réserve d'effectifs supplémentaires en analystes de la fraude documentaire et à l'identité (AFDI)⁷².

Compte tenu de l'importance des fraudes, le recours à la vérification documentaire devrait être rendu plus systématique⁷³. Une homogénéisation des politiques de poursuite pour détention de faux documentaire devrait être envisagée⁷⁴.

La vérification documentaire ne permet pas toutefois de déceler les fraudes à l'identité - vrais documents, mais correspondant à une autre identité - sachant qu'il faut alors interroger les consulats ou les attachés de sécurité intérieure dans les ambassades. À cet égard, il conviendrait d'expertiser ces circuits et de mobiliser les services du ministère de l'Europe et des affaires internationales.

Compte tenu de la croissance rapide du phénomène, la question des MNA doit être un sujet d'attention dans le domaine migratoire avec le concours des pays d'origine. Selon l'ambassadeur chargé des migrations, travaillant en amont avec les pays d'origine et de transit des migrants, les progrès en matière d'identification d'état civil doivent être une priorité. En tout état de cause, il s'agit d'un sujet prioritaire du dialogue migratoire avec les pays d'origine, afin d'améliorer significativement les processus d'identification des personnes.

La réalisation d'entretiens par une équipe pluridisciplinaire, la rédaction d'un rapport d'évaluation et sa transmission à l'autorité décisionnaire peuvent être théoriquement conduits en trois jours. Les auditions conduites par la mission montrent la nécessité d'y ajouter **un délai préalable de répit**, de l'ordre d'une journée, avant que le jeune soit à même de livrer son récit.

⁷¹ Sur la base d'un coût unitaire par magistrat de 60 000 euros soit 1 518 000 euros et de 40 000 euros pour un fonctionnaire soit 940 000 euros.

⁷² Cf. *infra* § 3.1.2.2.

⁷³ Cf annexe 6 sur la fraude documentaire constatée dans le département de l'Essonne.

⁷⁴ Le parquet de Paris, sans engager de poursuites, conserve les documents faux et les transmet à la DCPAF pour alimenter sa base documentaire, ce qui apparaît comme une bonne pratique.

En conséquence, l'ensemble du processus d'évaluation doit pouvoir être conduit dans un délai maximum de 25 jours.

L'orientation des jeunes les plus vulnérables (enfants ou pré-adolescents, jeunes filles, victimes ou en risque de traite des êtres humains,) doit être proposée sans délai vers des structures de l'ASE, le parquet étant alors saisi sans attendre le délai maximum de cinq jours. Il s'agit d'éviter que ces jeunes soient confrontés à une succession de vérifications alors même qu'ils peuvent être démunis pour rapporter la preuve de leur identité.

Recommandation n° 2. *Porter le délai maximum d'évaluation ouvrant droit à remboursement de 5 à 25 jours.*

Recommandation n° 3. *Faire effectuer les vérifications documentaires dans un délai maximum de 20 jours.*

Recommandation n° 4. *Placer la question des MNA comme sujet prioritaire dans les dialogues migratoires avec les pays d'origine conduits par les services du ministère de l'Europe et des affaires internationales.*

2.2.2.2 Établir un cahier des charges national de l'évaluation

L'homogénéisation des pratiques d'évaluation nécessite l'existence d'un cadre unique permettant de renseigner les différentes rubriques prévues à l'arrêté du 17 novembre 2016⁷⁵.

Les évaluateurs devraient disposer d'un véritable cahier des charges, dans lequel figureraient des éléments incontournables tels que le nombre minimum d'entretiens et la composition pluridisciplinaire des équipes d'évaluation.

L'homogénéisation des évaluations suppose également que soient déterminées avec précision les conditions de recrutement et de formation des évaluateurs. Un référentiel de la formation pourrait être défini, en s'appuyant sur les sessions d'ores et déjà menées conjointement par l'École nationale de la protection judiciaire de la jeunesse et le Centre national de la fonction publique territoriale. Cette formation devrait être systématique et se dérouler dans les mois suivant la prise de fonction.

Recommandation n° 5. *Élaborer un cahier des charges national de l'évaluation.*

2.2.2.3 Autoriser la consultation des fichiers des étrangers

A. Les finalités des fichiers existants

L'application de gestion des dossiers des ressortissants étrangers en France (AGEDREF 2) a pour finalités de garantir le droit au séjour des ressortissants étrangers en situation régulière et de lutter contre l'entrée et le séjour irrégulier en France des ressortissants étrangers, en application de l'article R. 611-1 du Code d'entrée et de séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA).

Équivalent en droit interne du système d'information sur les visas (VIS)⁷⁶, le traitement VISABIO a notamment pour finalités de permettre l'instruction des demandes de visas pour entrer sur le territoire français (article R. 611-8 du CESEDA pris en application de l'article L. 611-6 du CESEDA).

⁷⁵ La M-MNA a lancé un groupe de travail sur l'élaboration d'un cahier des charges de l'évaluation.

⁷⁶ Règlement UE n° 767-2008 du 9 juillet 2008, article 2.

La base EURODAC, prévue par le règlement n° 603/2013 du 26 juin 2013 encadre le fonctionnement du système informatisé permettant la comparaison des empreintes digitales dans le but de contribuer à déterminer l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale (système Dublin)⁷⁷ ; ce règlement fait actuellement l'objet d'une proposition de réforme de l'Union européenne en vue de l'étendre à la lutte contre l'immigration irrégulière (réforme du « pack asile »).

La consultation des fichiers AGEDREF et VISABIO suppose d'introduire une nouvelle finalité dans les textes réglementaires les prévoyant, par décret en Conseil d'Etat pris après avis de la CNIL.

Quant aux finalités d'EURODAC, elles ne permettent pas, en l'état des textes, de vérifier l'identité d'une personne se déclarant mineure⁷⁸.

B. Les modalités de consultation

Les destinataires des informations, comprenant notamment les agents des préfectures et ceux chargés du contrôle aux frontières, sont définis par l'article R. 611-4 du CESEDA pour AGEDREF et R. 611-12 du CESEDA pour VISABIO.

La consultation de ces fichiers dans le cadre de l'évaluation des MNA ne nécessiterait pas de modification de la liste de ces destinataires.

Actuellement, la consultation est possible à partir de bornes implantées dans les services de l'Etat : préfectures, guichets uniques. La consultation pour évaluation de la minorité supposerait un matériel nomade⁷⁹, qui serait amené dans les sites d'évaluation par les services de l'Etat.

C. L'avis de la mission

Constatant que le cadre réglementaire actuel ne prévoit pas la possibilité de consulter les fichiers des étrangers AGEDREF et VISABIO aux fins de vérification d'identité dans le cadre de l'évaluation de la situation d'un MNA, la mission estime qu'une réforme s'impose en vue d'encadrer les pratiques existantes.

Une telle consultation s'inscrit dans la nécessité d'élargir le faisceau d'indices relatifs à l'évaluation de l'âge. De ce point de vue, les prescriptions du décret du 24 juin 2016 et de l'arrêté du 17 novembre 2016 pourraient être utilement complétées par la possibilité ouverte aux évaluateurs de solliciter la consultation de certains fichiers des étrangers.

La mission s'est interrogée sur le caractère systématique à donner à ce contrôle, sans que se dégage un consensus :

⁷⁷ Il convient de noter que les mineurs de moins de 14 ans ne sont pas susceptibles d'une prise d'empreintes.

⁷⁸ Le rapport conjoint IGA-IGAS-IGSJ, précité, a conclu dans le même sens : « *La consultation d'EURODAC doit être écartée car elle serait irrégulière et inefficace en l'état actuel des textes. S'agissant d'un traitement régi par un règlement européen, la mission considère ne pouvoir faire aucune recommandation opérationnelle, même si la probabilité qu'un jeune mineur ayant vu sa demande d'asile refusée se présente à l'ASE pour être reconnu MIE est sûrement un des cas de figure les plus fréquents* ».

⁷⁹ Valises au coût approximatif global de 70 000 euros, hors logiciels.

- l'égalité des méthodes d'évaluation des MNA sur tout le territoire national plaide en faveur de la systématisation d'une telle vérification, de même que l'augmentation constatée de la fraude documentaire par les services de la DCPAF ;
- la présomption d'authenticité des actes d'état civil prévue par l'article 47 du code civil justifie un contrôle uniquement en cas de doute.

En tout état de cause, la mission estime que ce contrôle ne doit pas concerner les plus jeunes et doit être exercé parallèlement à l'évaluation sociale. Il ne peut, à lui seul, fonder une décision de refus d'admission à la protection de l'enfance.

Recommandation n° 6. *Compléter les textes règlementaires relatifs à la consultation des applications AGEDREF et VISABIO afin d'introduire une nouvelle finalité consistant à vérifier l'identité d'une personne se présentant comme MNA.*

Recommandation n° 7. *Compléter les textes règlementaires par la possibilité ouverte aux services d'évaluation de solliciter la consultation des applications AGEDREF et VISABIO.*

2.2.2.4 Créer un fichier national des personnes évaluées majeures

A. La finalité : éviter les réévaluations

Aux termes de la lettre de mission du 30 octobre 2017 : « une personne reconnue comme majeure dans un département ne doit pas être en mesure de solliciter l'accès au dispositif de mise à l'abri, d'évaluation, d'orientation et de prise en charge des MNA dans un autre département. De même, une personne reconnue mineure dans un département ne doit pas voir son statut remis en cause par un autre département ».

La création d'un outil de suivi permettant de lutter contre le « nomadisme » administratif des personnes se déclarant faussement mineures a été évoquée par le gouvernement afin de limiter les réévaluations de minorité. L'ADF soutient la création d'un fichier national d'enregistrement des demandeurs de protection, regroupant les déclarations et documents présentés par les requérants, mais aussi leurs données biométriques compte tenu des identités successives empruntées par les jeunes migrants.

Sans remettre en cause la nécessité de lutter contre la fraude au système de protection, la mission constate qu'aucune donnée ni étude statistique ne permet en l'état de mesurer l'ampleur du phénomène. Par ailleurs, les réévaluations sont également menées à l'initiative des territoires, en l'absence d'harmonisation des méthodes d'évaluation et d'opposabilité des décisions des présidents de conseils départementaux.

Les auditions conduites par la mission ont fait ressortir une autre finalité susceptible d'être recherchée par les services de police : déterminer si un jeune a déjà été évalué mineur, pour éviter notamment les retenues aux fins de vérification d'identité de jeunes ne disposant d'aucun document d'identité rattachable à leur personne. Il s'agirait ici d'une finalité différente qui conduirait à faire entrer dans le fichier non seulement des fraudeurs potentiels, mais également des mineurs bénéficiant d'une prise en charge à l'aide sociale à l'enfance⁸⁰.

⁸⁰ A titre de comparaison, l'Espagne dispose d'un registre national appelé « Registro de menores no acompañados », recensant les éléments d'identification recueillis sur la personne, y compris ses données biométriques, conformément aux dispositions de l'article 215 du décret d'application (reglamento de extranjería RD 577/2011). Cf. annexe 4.4. D'autres pays de l'Union européenne disposant de fichiers informatisés relatifs aux mineurs isolés étrangers (en Italie notamment) ne contiennent généralement pas de données biométriques. Cf. annexe 4.5.

La ou les finalité(s) du fichier envisagé devra être précisément explicitée, au regard des exigences de l'article 6 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 modifiée relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, prévoyant qu'un traitement de données personnelles ne peut porter que sur des données collectées pour des finalités déterminées, explicites et légitimes et qui ne sont pas traitées ultérieurement de manière incompatible avec ces finalités.

B. Une exigence de nécessité et de proportionnalité

Au sens de l'article 27 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 susvisée, la mise en place d'un fichier de suivi des personnes évaluées constitue : « *un traitement de données à caractère personnel mis en œuvre pour le compte de l'Etat qui portent sur des données biométriques nécessaires à l'authentification ou au contrôle de l'identité des personnes* ».

En droit, elle implique un décret en conseil d'Etat, pris après avis motivé et publié de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL). En opportunité, un tel fichier devrait disposer d'une base législative, compte tenu de la sensibilité des données collectées (données biométriques de personnes susceptibles d'être mineures).

Sa conception devra satisfaire aux exigences constitutionnelles de proportionnalité et de nécessité.

Le règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, qui entrera en vigueur le 25 mai 2018, s'appliquera à ce traitement. Il prévoit : « *Le traitement des données à caractère personnel devrait être conçu pour servir l'humanité. Le droit à la protection des données à caractère personnel n'est pas un droit absolu ; il doit être considéré par rapport à sa fonction dans la société et être mis en balance avec d'autres droits fondamentaux, conformément au principe de proportionnalité* ».

Le contrôle de proportionnalité entre la finalité du fichier et l'atteinte à la vie privée sera apprécié au regard des alternatives possibles pour parvenir aux objectifs poursuivis : existe-t-il d'autres moyens de lutter contre la fraude ? La preuve de l'identité peut-elle être obtenue par un autre moyen ?

Tout dépendra en outre de la force probante qui sera donnée à l'évaluation. Le contrôle de proportionnalité sera fonction du degré d'opposabilité des évaluations menées. En l'état du dispositif, en l'absence de caractère opposable et définitif des évaluations menées par les conseils départementaux, la mise en place d'un fichier biométrique est susceptible de poser un problème de proportionnalité.

Selon la direction des affaires juridiques (DAJ) du secrétariat général des ministères chargés des affaires sociales (SGMAS)⁸¹, il ne peut être envisagé, pour résoudre la difficulté, de rendre la décision du premier département saisi contraignante pour les autres : cela se rapprocherait trop d'une forme de tutelle d'une collectivité sur une autre, contraire au principe de libre administration.

À l'inverse, si la loi prévoit l'opposabilité d'une décision administrative prise à l'issue d'une évaluation, s'agissant d'une décision préfectorale, la création d'un fichier pourrait davantage répondre aux exigences de proportionnalité.

⁸¹ Annexe 7.

C. Introduire des garanties au stade de la mise en œuvre

Le recueil des données biométriques (empreintes digitales, photographies) pourrait être confié à un service préfectoral ou de police, chargé des vérifications sur l'état civil de la personne évaluée. Ce recueil à des fins de contrôle ne saurait entrer dans le champ des missions confiées à un personnel socio-éducatif, comme un travailleur social ou une personne membre d'une structure associative chargée du volet social de l'évaluation, dont la démarche doit être empreinte de bienveillance et de neutralité au sens de l'article 3 de l'arrêté du 17 novembre 2016 relatif aux modalités de l'évaluation des mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille.

Le consentement de la personne évaluée au relevé de ses empreintes digitales et photographiques devra être recueilli, dans une langue comprise par l'intéressé, le cas échéant avec le recours à un interprète. En cas de refus, cet élément pourrait être pris en compte dans le faisceau d'indices concluant à une évaluation de majorité, ainsi que l'admet une jurisprudence récente du Conseil d'Etat⁸².

La loi devra préciser les personnes habilitées à le consulter. La consultation devra être réservée aux agents des préfetures et aux services de police.

En fonction de la finalité recherchée, des garanties sont susceptibles d'être introduites dans la loi ou la réglementation, afin de « pseudonymiser » le traitement de données.

Ainsi, dans le cas du traitement OSCAR (Outil de statistique et de contrôle de l'aide au retour) géré par l'Office français de l'Immigration et de l'Intégration (OFII) et concernant environ 12 000 personnes par an, qui sert notamment à déceler une demande présentée par une personne ayant déjà bénéficié de l'aide au retour, le cas échéant sous une autre identité, le fichier ne comporte pas de dispositif d'identification nominative à partir des empreintes (enregistrées dans un module distinct, elles ne permettent pas d'identifier directement les étrangers concernés, sauf en cas de réquisition judiciaire) ni de dispositif de reconnaissance faciale à partir de la photographie.

La loi ou le décret devra par ailleurs prévoir un effacement des données suffisamment rapide, le temps nécessaire à la poursuite des objectifs. Le cas de l'effacement immédiat des données en cas de recours devant le juge des enfants suivi d'une décision admettant la minorité de l'intéressé devra également être strictement prévu.

Les services du ministère de l'intérieur ont réfléchi à une autre solution consistant à alimenter le système biométrique national (SBNA) de l'Application de gestion des données des ressortissants étrangers en France (AGEDREF) avec les données biométriques des personnes majeures s'étant déclarées mineures au moment de l'évaluation. Si cette solution éviterait de recourir à la création d'un fichier *ad hoc*, elle pourrait néanmoins poser une difficulté sur le plan de la proportionnalité avec les finalités recherchées.

⁸² Voir CE 16 octobre 2017 ord. référés N° 414872.

D. Les points de vigilance

Le Défenseur des Droits, dans un avis récent et une note remise à la mission⁸³, a marqué, à l'égard de la mise en place de tels fichiers, son « *opposition de principe à ce qu'il considère comme une atteinte grave à la vie privée s'agissant de personnes considérées comme mineures jusqu'à preuve du contraire* ».

De plus, il a rappelé la jurisprudence du Conseil d'Etat selon laquelle les décisions administratives relatives à l'évaluation de minorité des jeunes sont susceptibles de recours devant le juge des enfants puis devant la cour d'appel. Elles ne sont donc pas définitives jusqu'à épuisement des voies de recours, et peuvent toujours donner lieu à réexamen.

Pour cette autorité indépendante, la nomination d'un administrateur ad-hoc ou d'un tuteur provisoire permettrait d'éviter le potentiel phénomène de nomadisme, tout en garantissant l'accès à leurs droits sans avoir recours à un fichier biométrique.

L'ensemble du secteur associatif est également opposé à la mise en place d'un tel fichier.

Par ailleurs, la CNIL a attiré l'attention de la mission sur le fait que les empreintes digitales des mineurs sont beaucoup moins stables et fiables que celle des majeurs. En outre, un traitement de données, *a fortiori* biométriques et concernant des mineurs, ne peut à lui seul fonder une décision administrative ayant des conséquences défavorables. Une vérification humaine complémentaire serait obligatoire, par exemple en consultant la première décision de refus.

E. L'avis de la mission

La prévention des réévaluations à l'initiative des jeunes passe par un système national de reconnaissance biométrique des jeunes déjà évalués majeurs. Le coût de la création d'un fichier national biométrique est estimé par la DB à 5 M d'euros.

La prévention des réévaluations à l'initiative des départements d'accueil nécessite la mise en place d'un mécanisme d'opposabilité des évaluations entre départements. Cette opposabilité juridique serait mieux assurée en cas de transfert de la compétence d'évaluation à l'État, la décision d'un PCD ne s'imposant pas à un autre.

À l'inverse, en cas de maintien de la compétence actuelle des départements, et compte tenu du principe de libre administration des collectivités locales, seule la modélisation des évaluations permettra d'éviter des réévaluations à l'initiative des départements d'accueil.

Pour la mission, l'exigence de nécessité implique de limiter l'inscription ou le maintien dans un fichier biométrique aux cas de fraude et d'exclure les personnes reconnues comme étant mineures. La preuve de l'identité d'un jeune confié à l'ASE est en effet susceptible d'être obtenue par d'autres moyens ne comportant pas une atteinte à la vie privée.

Il reviendra donc au service gestionnaire de ce fichier d'apporter les modifications nécessaires en cas de recours judiciaire admettant à l'ASE une personne initialement évaluée majeure, en vue de garantir les droits des personnes.

⁸³ Avis n° 17-10 du 11 octobre 2017 et note du 5 décembre 2017 relative à l'audition du Défenseur des Droits par la mission désignée conjointement par le Premier Ministre et l'Assemblée des départements de France relative aux phases d'évaluation et de mise à l'abri des mineurs non accompagnés. Cf. annexe 8.

La mission, qui préconise la création d'un délégué interministériel, suggère que la gestion du fichier biométrique national lui soit rattachée.

Recommandation n° 8. *Créer un fichier national biométrique des personnes évaluées majeures en vue d'éviter les réévaluations abusives.*

2.2.2.5 Limiter le recours aux examens médicaux de nature à évaluer l'âge

A. Le cadre juridique

a) En droit interne, des conditions strictes définies par la loi

L'âge est un fait juridique qui se prouve par tout moyen dans un cadre civil.

L'article 43 de la loi n° 2016-297 du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant a inséré trois alinéas à l'article 388 du code civil⁸⁴, qui précisent les conditions dans lesquelles il est possible de recourir aux examens médicaux en vue de déterminer si un individu est mineur ou majeur.

Ce texte résulte d'un amendement présenté par le gouvernement devant l'Assemblée nationale le 7 mai 2015 lors des débats sur la loi du 14 mars 2016, afin de « *limiter au maximum le recours aux examens radiologiques osseux visant l'estimation de l'âge* ».

L'examen ne peut être ordonné qu'à titre subsidiaire, c'est-à-dire si l'individu ne dispose pas de documents d'identité valables et s'il fait état d'un âge qui n'est pas vraisemblable. Ces conditions sont cumulatives.

L'article 47 du code civil pose une présomption de validité des actes d'état civil : « *Tout acte de l'état civil des Français et des étrangers fait en pays étranger et rédigé dans les formes usitées dans ce pays fait foi, sauf si d'autres actes ou pièces détenus, des données extérieures ou des éléments tirés de l'acte lui-même établissent, le cas échéant après toutes vérifications utiles, que cet acte est irrégulier, falsifié ou que les faits qui y sont déclarés ne correspondent pas à la réalité* ».

L'absence de photographie sur le document, dès lors qu'elle correspond aux règles applicables dans le pays concerné, ne peut donc être retenue pour refuser la validité d'un document. La notion de validité vise à exclure les faux documents d'identité ou ceux dont l'authenticité est douteuse. À cette condition objective s'ajoute une appréciation nécessairement subjective du caractère vraisemblable de l'âge allégué.

Le dernier alinéa de l'article 388 du code civil **interdit les examens du développement pubertaire des caractères sexuels primaires et secondaires**, considérés comme incompatibles avec la dignité des intéressés.

Enfin, une double autorisation est nécessaire à l'examen radiologique osseux.

⁸⁴ L'article 388 du code civil prévoit :

« Le mineur est l'individu de l'un ou l'autre sexe qui n'a point encore l'âge de dix-huit ans accomplis.

Les examens radiologiques osseux aux fins de détermination de l'âge, en l'absence de documents d'identité valables et lorsque l'âge allégué n'est pas vraisemblable, ne peuvent être réalisés que sur décision de l'autorité judiciaire et après recueil de l'accord de l'intéressé.

Les conclusions de ces examens, qui doivent préciser la marge d'erreur, ne peuvent à elles seules permettre de déterminer si l'intéressé est mineur. Le doute profite à l'intéressé.

En cas de doute sur la minorité de l'intéressé, il ne peut être procédé à une évaluation de son âge à partir d'un examen du développement pubertaire des caractères sexuels primaires et secondaires ».

L'examen permettant d'évaluer l'âge d'un individu doit d'abord être décidé par une **autorité judiciaire** (parquet ou juge), qui devra préalablement contrôler que les conditions du recours à l'examen médical sont réunies. L'article 8 de l'arrêté du 17 novembre 2016 relatif aux modalités de l'évaluation prévoit que c'est à l'issue du rapport d'évaluation sociale que le président du Conseil départemental apprécie, selon le cas, la nécessité d'une saisine de l'autorité judiciaire aux fins de procéder aux investigations complémentaires dans le respect des conditions posées à l'article 388 du code civil.

Ensuite, l'examen ne peut être réalisé **qu'après l'accord de la personne** qui doit faire l'objet de l'examen. Il appartient au médecin de vérifier le consentement de la personne avant de procéder à l'examen. Pour ce faire, il est nécessaire de s'assurer que l'entretien se fasse dans une langue comprise par l'intéressé ou de la présence d'un interprète.

Il convient de relever que la dispense d'autorisation des titulaires de l'autorité parentale n'est pas prévue par les textes, alors même que l'acte médical relève très clairement des cas où cette autorisation est requise, s'agissant de personnes présumées mineures.

b) À l'échelle européenne, une mesure de dernier recours

Dans un rapport récent⁸⁵, le Conseil de l'Europe relève que « *les méthodes physiques et autres méthodes médicales de détermination de l'âge peuvent être justifiées en dernier recours, dans les cas où a) il existe des doutes sérieux sur l'âge de la personne ; b) il a été jugé qu'il est dans l'intérêt supérieur de l'enfant de déterminer son âge ; et c) les autres sources d'information et moyens d'identification et de vérification de l'âge de la personne ont été épuisés* ».

Le rapport souligne le large consensus sur le fait que les méthodes physiques et autres méthodes médicales de détermination de l'âge ne se fondent pas sur des données de science médicale empiriquement fiables, et qu'on ne saurait présumer qu'elles permettent une détermination fiable de l'âge chronologique sinon, au mieux, une estimation éclairée. Au titre des bonnes pratiques, le rapport relève que la plupart des pays combinent différents types d'examens médicaux⁸⁶.

L'étude réalisée par le bureau de droit comparé de la délégation des affaires européennes et internationales (DAEI) au secrétariat général du ministère de la justice en décembre 2017⁸⁷ confirme le caractère subsidiaire des expertises médicales. Toutefois, aucun pays n'interdit le recours à cette méthode.

Ainsi, dans l'ensemble des pays examinés (Allemagne, Espagne, Italie, Pays-Bas, Royaume-Uni), l'âge de la personne doit en premier lieu être déterminé sur la base d'un examen des documents d'état civil, d'un examen visuel ou d'un entretien. Le recours à des investigations médicales n'intervient que dans un second temps, lorsque les méthodes d'analyse précédentes n'ont pas permis de lever le doute sur la minorité de la personne demandant l'asile.

⁸⁵ Conseil de l'Europe, Division des Droits des Enfants, rapport élaboré par Daja Wenke, consultante et chercheur indépendante, droits de l'enfant : *Détermination de l'âge : politiques, procédures et pratiques des Etats membres du Conseil de l'Europe respectueuses des droits de l'enfant*, septembre 2017.

⁸⁶ Ainsi, aux fins de la détermination de l'âge, la radiographie des os du carpe est utilisée dans 24 pays, l'examen dentaire et la radiographie dentaire dans 19 pays, l'examen du développement physique dans 15 pays, la radiographie de la clavicule dans neuf pays et l'évaluation de la maturité sexuelle dans 7 pays (Azerbaïdjan, Danemark, Hongrie, Italie, Luxembourg, Fédération de Russie et Ukraine), sur les 37 ayant transmis leurs réponses à l'enquête à la fin de mai 2017.

⁸⁷ Annexe 4.6 : les mineurs isolés, étude réalisée par le bureau du droit comparé de la délégation des affaires européennes et internationales (DAEI), secrétariat général du ministère de la justice – décembre 2017.

Le recours à une procédure médicale de vérification d'âge relève du Ministère public (Italie, Espagne) ou d'une autorité administrative (Allemagne, Pays-Bas).

Lorsque les investigations médicales n'ont toujours pas permis de fixer l'âge de la personne demandant l'asile, le doute profite généralement à l'intéressé. Par exemple, en Espagne, lorsque la majorité ne peut être établie, l'individu sera considéré comme mineur avec tous les effets inhérents à ce statut jusqu'à ce que soit établie sa minorité. Par ailleurs, la détermination de l'âge est toujours fixée sur la fourchette la plus basse lorsque celle-ci est inférieure pour partie à 18 ans. De même en Italie, après la détermination de l'âge, si des doutes subsistent sur la minorité, celle-ci est présumée pour tous ses effets légaux.

En Suisse, la fiabilité du test osseux pour déterminer l'âge des migrants est sérieusement contestée par plusieurs organismes de santé et de radiologie. Ainsi, les Sociétés suisses de radiologie pédiatrique (SSRP) et d'endocrinologie et diabétologie pédiatriques (SSEDP) estiment que l'évaluation de l'âge osseux des requérants d'asile afin de déterminer leur statut légal pose de nombreuses questions d'ordre éthique et que la méthodologie utilisée est faussée⁸⁸.

B. Un manque de fiabilité

Les examens d'âge consistent en un examen clinique et des examens radiologiques de trois types.

La radiographie de la main et du poignet gauche est la méthode d'évaluation la plus couramment utilisée en France. Le cliché est comparé à l'atlas de Greulich et Pyle, établi dans les années 1930 à partir d'une population américaine d'origine caucasienne issue de classes sociales moyennes, ou selon la méthode de Tanner et Whitehouse reposant sur une population britannique des années 1950. Ces clichés radiographiques analysent l'existence et la taille du point d'ossification et des signes de maturation des phalanges. La finalité initiale de cette méthode, consistant à diagnostiquer et traiter les retards de croissance, est purement médicale et non juridique. Dans un avis n° 88 du 23 juin 2005, le Comité consultatif national d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé (CCNE) a relevé que « *l'utilisation qui en est faite par la transformation d'une donnée collective et relative à une finalité médicale en une vérité singulière à finalité juridique ne peut être que très préoccupante* ».

La radiographie panoramique dentaire, parfois utilisée en complément du premier examen, est destinée à examiner le développement de la dentition.

Enfin, le scanner de la clavicule, consistant à observer la fusion de la partie interne de la clavicule⁸⁹ peut également être effectué à titre complémentaire.

⁸⁸ Paediatrica, vol. 27 No. 3 - 2016.

⁸⁹ Lorsque la fusion de la clavicule est au stade 4, cela impliquerait que la personne a plus de 20 ans.

Le manque de fiabilité de chacune des méthodes d'examen médical de l'âge physiologique d'une personne a été affirmé par de nombreuses autorités médicales, scientifiques et éthiques. Comme le CCNE en 2005 ou l'Académie de médecine en 2007, le Haut Conseil de la santé publique (HCSP), dans un avis du 23 janvier 2014, a indiqué que la détermination de l'âge d'un individu lorsqu'il est adolescent ou jeune adulte est imprécise, et que la maturation d'un individu a des variations physiologiques en fonction du sexe, de l'origine ethnique ou géographique, de l'état nutritionnel ou du statut socio-économique. Et le HCSP de conclure : *« Il n'existe pas de nouvelles données scientifiques permettant de déterminer avec précision et fiabilité l'âge d'un individu. Dans le cadre d'une requête judiciaire, si une demande médicale intervient en dernier ressort, une combinaison de méthodes s'impose aux médecins, dans le cadre d'une unité hospitalière de médecine légale »*.

Dans un avis du 7 février 2017, le Défenseur des droits a réitéré son *« opposition à la pratique des examens médicaux d'évaluation de l'âge »* et déploré que *« sous prétexte de les encadrer, la loi du 14 mars 2016, les ait inscrits dans la loi, qui plus est sous une forme rédactionnelle qui prête largement le flanc à la critique, à savoir l'imprécision du nouvel article 388 du code civil »*. Dans le rapport annuel de 2017 consacré aux droits de l'enfant, le Défenseur des droits a renouvelé ces observations tout en soulignant que l'imprécision du texte faisait perdurer des traitements très disparates selon les juridictions et les magistrats, entraînant des inégalités majeures sur le territoire.

À ces réserves d'ordre scientifique, éthique et institutionnelles, s'ajoutent en effet des pratiques hétérogènes, tant au niveau des pratiques judiciaires que médico-légales.

Des entretiens conduits par la mission, il ressort que la sollicitation de l'autorité judiciaire en vue de faire procéder à des examens d'âge osseux est très variable selon les départements. Certains d'entre eux sollicitent des réquisitions du procureur de la République afin de procéder à des examens d'âge osseux pendant la phase d'évaluation. Des parquets ordonnent des examens dans le même temps que la procédure de vérification documentaire, en raison notamment des délais longs, alors que d'autres juridictions n'y ont recours que de manière résiduelle.

Par surcroît, la mission a pu constater la diversité des pratiques des unités médico-judiciaires (UMJ), qui découlent directement des critiques sur la valeur scientifique des examens radiologiques.

Dans certaines UMJ, comme celles de Paris et Versailles, les médecins légistes se prononcent d'une part sur la compatibilité de l'âge chronologique avec l'âge allégué par la personne, et d'autre part, en cas d'incompatibilité, ils estiment une probabilité que la personne se situe dans une certaine tranche d'âge.

L'UMJ de Paris pratique des examens d'estimation d'âge selon un protocole élaboré avec le parquet de Paris et les juges des enfants. Ce protocole comporte la nécessité de l'accompagnement du jeune lors de l'examen, l'assistance d'un interprète, un examen clinique, un examen radiologique effectué par un radiologue et un examen dentaire par un orthodontiste. Sur ces données croisées, l'UMJ répond dans un délai de trois à quatre mois et intègre une marge d'incertitude dans ses conclusions⁹⁰.

Cette pratique n'est cependant pas générale.

Ainsi, en Seine-Saint-Denis, le responsable du service de médecine légale et de médecine sociale⁹¹ se prononce sur la compatibilité de l'âge chronologique avec l'âge allégué par la personne, au vu de la radiographie du poignet et de la main. Il ne procède pas à des radiographies panoramiques dentaires, compte tenu de l'irradiation non justifiée par un motif médical. En cas d'incompatibilité manifeste entre l'âge allégué et les données de l'examen, il considère que l'on ne peut pas raisonner en termes de probabilité pour estimer l'âge d'un individu dont l'état civil est méconnu.

C. L'avis de la mission

Au regard du manque de fiabilité des examens médicaux aux fins de détermination de l'âge et de l'hétérogénéité des pratiques, le recours aux examens radiologiques osseux doit rester exceptionnel et ne doit intervenir qu'à l'issue de l'évaluation sociale et de l'expertise documentaire. Le renforcement des autres phases de l'évaluation administrative devrait permettre de l'éviter.

Recommandation n° 9. *Ne recourir que de manière exceptionnelle aux examens radiologiques osseux, uniquement à l'issue de l'évaluation sociale et de l'expertise documentaire.*

2.2.2.6 *Mettre en œuvre un bilan de santé systématique des jeunes en cours d'évaluation*

Actuellement, la prise en charge sanitaire des jeunes migrants durant la phase d'évaluation se limite le plus souvent aux soins urgents⁹².

Ce n'est qu'une fois admis à l'ASE que les jeunes effectivement évalués mineurs font l'objet d'un bilan de santé, selon des modalités et des délais variables selon les départements d'accueil.

Les personnes migrantes évaluées majeures sont quant à elles orientées vers les dispositifs de droit commun, ce qui rend ensuite difficile le dépistage d'éventuelles pathologies contagieuses et plus généralement l'accès aux soins⁹³.

⁹⁰ En 2017, le nombre d'examens effectués par l'UMJ de Paris a été de l'ordre de 500 (214 en 2011, 262 en 2013 et 411 en 2015) au titre de l'assistance éducative. L'UMJ de Paris a pratiqué en 2015 (dernières données disponibles) 2 324 examens d'âge en matière pénale.

⁹¹ Hôpital Jean Verdier à Bondy.

⁹² Certains départements vont au-delà et font preuve de bonnes pratiques, par exemple : ouverture des droits à la protection universelle maladie (PUMA)-couverture maladie complémentaire (CMU-C) systématique dès la première présentation du jeune dans le Calvados ; présence d'une infirmière dans le dispositif de premier accueil (DEMIE) à Paris ; bilan de santé pendant l'évaluation en Meurthe-et-Moselle.

⁹³ Selon une étude conduite par l'Unité Technique Conseil Santé (UCTS) du conseil départemental du Maine-et-Loire, pour les migrants adultes primo-arrivants n'ayant pas bénéficié du bilan de santé systématique mis en place pour les MNA dans le Maine-et-Loire, il est observé que le délai moyen entre l'arrivée en France et une première consultation médicale est de six mois avec un temps de dépistage de deux ans et trois mois pour l'hépatite B par exemple.

La mission recommande de mettre à profit l'allongement de la période d'évaluation pour organiser dès la phase d'évaluation un bilan de santé systématique couvrant l'ensemble des personnes concernées.

A. Un bilan nécessaire au regard des enjeux en termes de santé publique

Le rapport d'information du Sénat du 28 juin 2017 sur la prise en charge sociale des mineurs non accompagnés préconisait également le développement de bilans de santé en direction des MNA⁹⁴.

Sur le plan de la santé somatique, les MNA se caractérisent par « la prévalence de certaines pathologies tel que l'hépatite B, la tuberculose pulmonaire ou les parasitoses mais aussi un état de santé général très dégradé par la prévalence notamment des problèmes respiratoires, gastroentérologiques, dermatologiques ou dentaires. Ces prévalences s'expliquent d'une part par le fait qu'ils sont souvent originaires de pays à forte endémie où l'accès aux soins est parfois défaillant, par la précarité de leurs conditions de vie dans leur pays d'origine, par le fait qu'ils sont souvent en rupture de soins lorsqu'ils étaient malades dans leur pays d'origine ou en raison des séquelles de leur trajet migratoire (violences, agressions, détention, malnutrition...). Sur le plan de la santé psychique, les mineurs non accompagnés sont particulièrement exposés aux troubles anxieux en raison de leur isolement, de l'absence de perspectives, de la perte de repères, de sentiments d'étrangeté, de l'insécurité ou des violences institutionnelles. Ils sont également exposés au syndrome de stress post traumatique en raison des motifs de leur départ (perte d'un ou des deux parents, violences intrafamiliales, guerres...) et des séquelles de leur trajet migratoire (victimes de violences ou témoins de scènes violentes) (...) Dans nos consultations nous rencontrons fréquemment des jeunes présents depuis plusieurs semaines voire plusieurs mois sans couverture maladie et n'ayant jamais bénéficié d'un examen médical. Notons que seuls 10 % des mineurs non accompagnés ont des droits ouverts à une couverture maladie lorsqu'ils se présentent dans les consultations⁹⁵ ».

Ce tableau clinique est corroboré par une étude conduite par l'unité technique conseil santé du Maine-et-Loire (UCTS 49) qui met en évidence que 74 % des MNA arrivés dans ce département entre 2014 et 2017 présentaient une ou plusieurs pathologies infectieuses dont 13 % à 20 % une infection tuberculeuse latente et 6 % à 9 % des sérologies hépatite B positives⁹⁶.

La réalisation dès la phase d'évaluation d'un bilan de santé pour l'ensemble des personnes migrantes se déclarant MNA contribuerait au dépistage précoce et au traitement de pathologies infectieuses à forte contagiosité ainsi qu'à l'amélioration de l'état de santé de ces publics vulnérables.

⁹⁴ Cf. rapport d'information du Sénat du 28 juin 2017, précité, proposition 15 : « Inciter les ARS à développer des appels à projets expérimentaux destinés à assurer des bilans de santé générale et mentale aux jeunes migrants non accompagnés » et proposition 16 « Encourager la signature de conventions de partenariat entre les acteurs de la prise en charge des jeunes migrants et les centres hospitaliers afin de réaliser des bilans de soins ».

⁹⁵ Source : Médecins du Monde.

⁹⁶ Une étude épidémiologique conduite au CHU d'Angers en 2014 sur un échantillon de 117 mineurs isolés étrangers constatait la présence d'une ou plusieurs pathologies infectieuses dans 62 % des cas, de pathologies hors infectiologie dans 67,5 % des cas, et d'un cumul de pathologie(s) infectieuse(s) / non infectieuse(s) dans 50,8 % des cas. Les auteurs concluaient sur « la nécessité de proposer un bilan de santé global et coordonné, ainsi qu'une inclusion précoce dans le système de santé ». MIG-01 Évaluation de l'état de santé des mineurs isolés étrangers, C. Peaud, L. de Gentile, L. Cateland, N. Foucault, D. Chabasse, E. Pichard, V. Rabier CHU d'Angers, France.

Recommandation n° 10. *Instaurer un bilan de santé systématique pendant la phase d'évaluation.*

B. Présentation du dispositif envisagé

Le dispositif pourrait comprendre l'organisation d'un bilan de santé par un professionnel comportant le dépistage de maladies contagieuses (tuberculose, hépatite B, VIH), la mise à jour de la couverture vaccinale, ainsi que la proposition d'un test de grossesse pour les jeunes filles.

Au vu de la difficulté d'établir une relation de confiance dans un temps court et de l'état d'anxiété de certains jeunes, la mission estime difficile d'organiser systématiquement un bilan approfondi sur les troubles psychiques pendant la phase d'évaluation. Néanmoins, les situations de décompensation ou de souffrance psychique aiguë ont vocation à être repérées avec déclenchement de soins urgents si besoin lors de l'entretien avec l'évaluateur.

Ce bilan de santé pourrait s'accompagner de la remise d'un carnet de santé nominatif, sur le modèle du « passeport santé » mis en œuvre dans le Maine-et-Loire dans le cadre d'un partenariat entre le conseil départemental, l'agence régionale de santé et le centre hospitalier universitaire CHU d'Angers⁹⁷, pour faciliter le suivi du jeune.

Ce bilan intervenant avant l'admission éventuelle à l'ASE, la question de l'autorisation de soins se pose, eu égard à la présomption de minorité.

Selon les services du ministère des Solidarités et de la Santé, il ressort de l'article L. 1111-5 du code de la santé publique issu de la loi du 26 janvier 2016⁹⁸ que le médecin peut, dans certaines conditions, se dispenser du consentement de l'autorité parentale pour les décisions médicales concernant lorsque l'action de prévention, le dépistage, le diagnostic, le traitement ou l'intervention s'impose pour sauvegarder la santé d'une personne mineure, dans le cas où cette dernière s'oppose expressément à la consultation du ou des titulaires de l'autorité parentale afin de garder le secret sur son état de santé.

Un adossement à des structures existantes de droit commun, tels que les centres de santé ou les permanences d'accès aux soins (PASS) devrait être privilégié afin de résoudre la question de la prise en charge des soins.

Pour les jeunes qui seront reconnus mineurs, la couverture maladie complémentaire (CMU-C), déclenchée systématiquement lors de l'admission à l'ASE, est rétroactive et permet la prise en charge financière de ce bilan.

S'agissant des personnes dépourvues de couverture maladie au moment du bilan de santé et qui seront évaluées majeures, il conviendra de vérifier leur éligibilité à l'aide médicale d'Etat (AME), conditionnée à une présence sur le territoire depuis trois mois. Si cette condition est remplie, l'affiliation à l'AME pour la réalisation du bilan ne pose pas de difficulté. L'AME prend alors en charge à 100 % les frais de santé remboursables par l'assurance maladie (définis à l'article L. 251-2 du CASF), sans avance de frais.

Dans l'hypothèse où le bilan de santé serait effectué dans le cadre d'un dispositif « inconditionnel » de type PASS ou centre de santé, il n'est pas nécessaire de procéder à une affiliation systématique.

⁹⁷ Le parcours de soins a pu être consolidé à Angers par la délivrance finale d'une « attestation ».

⁹⁸ Loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé.

2.2.2.7 Renforcer l'information sur les droits durant la phase d'évaluation

La mission a relevé que les décisions de refus d'admission à l'ASE n'étaient pas systématiquement formalisées. Quel que soit le scénario retenu, il lui est apparu que la décision prise à l'égard du jeune devrait faire l'objet d'une notification écrite systématique. Le recours à des modalités dématérialisées pourrait être envisagé, sous réserve d'être certain que le destinataire de la notification soit la bonne personne. Le document portant notification doit comprendre les mentions nécessaires à une information compréhensible, écrite dans une langue comprise par le jeune, des voies de recours qui lui sont éventuellement ouvertes.

La mission n'est pas parvenue à un consensus au sujet de l'accès des jeunes au rapport d'évaluation les concernant. Une réflexion plus approfondie sur ce sujet devrait être entreprise, par exemple au travers d'une expérimentation. S'agissant de l'accompagnement éventuel par un tiers pendant l'évaluation, des travaux sont en cours dans le cadre de la refonte de la directive « conditions d'accueil⁹⁹ ».

Le nombre de jeunes ayant déposé en 2016 une demande d'asile est inférieur à 500, soit une part très faible du nombre de jeunes reçus dans le dispositif. Ceci tient à plusieurs facteurs, l'un d'eux étant la perception que la protection au titre de l'asile, plus complexe que celle de la protection de l'enfance, serait moins favorable. Cette idée, répandue dans les équipes d'évaluations, tient pour partie à un manque d'informations sur les procédures d'accès au droit d'asile en France, qui peut aboutir à priver certains jeunes dont la minorité n'est pas reconnue d'une protection qui pourrait leur être offerte au titre de l'asile.

3. LES SCENARII DE REFORME

Sur la base du diagnostic partagé, qui appelle nécessairement une évolution du dispositif actuel, la mission a examiné deux *scenarii* de réforme : en premier lieu, celui d'un remboursement accru de l'Etat à compétences inchangées et en second lieu, celui d'un transfert de compétences de la mise à l'abri et de l'évaluation des MNA vers l'Etat.

3.1 Scénario 1 : compétences inchangées avec un remboursement accru de l'Etat

3.1.1 Le principe

Dans ce scénario, la répartition des compétences en matière de recueil provisoire d'urgence et d'évaluation reste inchangée. Le soutien de l'Etat se traduit par une augmentation significative de sa participation financière à tout ou partie des dépenses liées aux MNA pendant la période de mise à l'abri et d'évaluation.

La mission a écarté l'hypothèse d'un remboursement aux frais réels, ce scénario, lourd en gestion administrative, présentant un caractère inflationniste et se révélant peu incitatif tant pour les départements que pour l'Etat.

⁹⁹ Cf. supra § 2.1.2.1.

3.1.2 Les hypothèses de calcul

3.1.2.1 Calcul des coûts d'hébergement

Le remboursement s'effectuerait sur la base d'une durée moyenne de mise à l'abri de **14 jours**.

Hypothèse de durée moyenne de mise à l'abri	
Pour 25 % des jeunes manifestement mineurs	3 jours
Pour 25 % des jeunes (manifestement majeurs)	3 jours
Pour 50 % des jeunes	25 jours
Soit en moyenne	14 jours

En cas de mise à l'abri dans une structure collective comportant un encadrement socio-éducatif, il est proposé de prendre pour base de remboursement un forfait de 120 euros. En cas de mise à l'abri en chambre d'hôtel, il est suggéré de prendre pour base de remboursement un forfait de 60 euros comprenant un suivi socio-éducatif allégé.

La mission a donc retenu un prix de journée moyen de 90 euros correspondant à 50 % de mise à l'abri en hôtel et 50 % dans des structures collectives.

3.1.2.2 Calcul des coûts d'évaluation

Les calculs ont été effectués sur la base d'un remboursement forfaitaire de l'évaluation estimé à **500 euros**.

En effet, la mission évalue à 439 euros le coût d'une évaluation socioéducative. Ce coût est porté à 520 euros avec un volet sanitaire.

Le tableau ci-après décompose les facteurs de formation de ces coûts :

Coûts unitaires de traitement d'un dossier d'un mineur non accompagné pendant la phase d'évaluation sociale

Évaluation socio-éducative				Pour 100 jeunes		Par jeune	pour 100 jeunes	En nbre d'heures
	Temps (en heures)	coût horaire	coût par dossier	100 % des jeunes	Accueil 15 mn	15	1 500	25 h
Accueil (TS ¹⁰⁰)	0,25	26,17 €	6,54 €					
Entretien(s) (TS)	2	26,17 €	52,34 €					
Rédaction rapport (TS)	2	26,17 €	52,34 €	Pour 50 % des jeunes : entretien 30 mn + 30 mn rédac rapport		60	3 000	50 h
Frais d'interprétariat (unités)	6	28,00 €	168,00 €	pour 50 % des jeunes : entretien 90 mn + 90 mn rédac rapport		180	9 000	150 h
Coordination préfecture / PAF (TS)	1,5	26,17 €	39,26 €					
Ouverture dossier (secrétariat)	0,25	19,94 €	4,99 €	Pour 25 % des jeunes 2 nd entretien		60	1 500	25 h
Info Parquet / CD (secrétariat)	0,5	19,94 €	9,97 €	Total pour 100 jeunes				250 h
Coordination sortie dispositif évaluation (secrétariat)	0,5	19,94 €	9,97 €	Moyenne temps de TS par jeune		2,5 h		
Remise de la notification (TS)	0,5	26,17 €	13,09 €					
Validation par cadre	0,25	37,38 €	9,35 €					
Coût hors frais de gestion			365,83 €					
Frais de structure et de gestion : 20 %			73,17 €					
Coût évaluation socioéducative	439 €							

¹⁰⁰ Travailleur social.

Coût unitaire de l'accompagnement sanitaire

	Temps	Coût estimé	Coût total
<i>Bilan de santé¹⁰¹</i>			
<i>Accueil (secrétaire médicale)</i>	10 mn	5 €	5 €
<i>Entretien infirmier</i>	45 mn	30 000 €bruts/an	20 €
<i>Consultation médicale</i>	45 mn	Consultation : 25 € (coût SS) Salarié : 37,5 €	30 €
<i>Entretien psychologue (60 mn)</i>	60 mn	40 000 €bruts/an	25 €
Coût unitaire volet sanitaire		80 €	
Total coût unitaire sur la phase d'évaluation		520 euro	

3.1.3 Incidence financière**3.1.3.1 Canal de financement**

Le canal proposé est le budget opérationnel de programme (BOP) 304 « Inclusion sociale et protection des personnes » au sein de la mission « solidarité, insertion et égalité des chances ».

Le remboursement intervient alors comme aujourd'hui sur la base d'un système déclaratif à l'ASP, les départements déclarant le type de prise en charge (hôtel/établissement) et le nombre de nuitées. Le remboursement est plafonné à 25 jours.

3.1.3.2 Coût global du scénario de remboursement

L'estimation totale de cette option est retracée dans le tableau ci-après.

Durée moyenne de mise à l'abri avant recours : 14 jours à 90 euros			
<i>Nb jeunes évalués</i>	<i>Coût évaluation</i>	<i>Coût mise à l'abri</i>	<i>TOTAL</i>
40 000	20 M €	50,4 M €	70,4 M €
50 000	25 M €	63 M €	88 M €
60 000	30 M €	75,6 M €	105,6 M €

¹⁰¹ Le coût de ce bilan n'est pas intégré dans le tableau dans la mesure où il serait intégré au budget de l'assurance – maladie au titre des dispositifs PASS des CHU ou les centres de santé. Cf. annexe 9 : note de l'IGAS préfigurant les contours d'un bilan de santé systématique pendant la phase d'évaluation.

Ce total n'inclut pas la prise en charge de la mise à l'abri pendant la durée de l'examen des recours dont les coûts détaillés sont exposés *supra*¹⁰².

3.1.4 Incidence juridique

Cette hypothèse implique une simple modification réglementaire des bases de remboursement par l'Etat, prévues par les articles R. 221.11 et R. 221-12 du CASF.

3.2 Scénario 2 : transfert de compétences à l'Etat

Dans ce scénario, l'Etat devient responsable de l'accueil provisoire d'urgence des MNA et/ou de l'évaluation de leur situation.

Selon l'ADF, ce dispositif, qu'elle préconise, peut permettre à l'Etat un traitement rapide des situations d'immigration illégale ayant été présentées initialement comme des demandes de protection de l'enfance.

La mission estime qu'il est souhaitable de ne pas dissocier la mise à l'abri de l'évaluation, l'imbrication de ces deux fonctions dans l'accompagnement des MNA étant essentielle. En effet, l'observation des jeunes durant la phase de mise à l'abri participe de leur évaluation et les décisions prises à l'issue influent sur le fonctionnement de l'hébergement.

La description de ces deux transferts de compétence est néanmoins présentée de manière successive pour évaluer leurs incidences respectives.

3.2.1 L'Etat devient responsable de la mise à l'abri des MNA

3.2.1.1 La nécessité de créer un parc spécifique d'hébergement

Si l'Etat organise l'hébergement d'urgence des MNA, en respectant l'exigence d'une véritable mise à l'abri avant évaluation - donc ni à l'hôtel, ni à la rue – une offre spécifique d'hébergement devra être mise en place.

La mission recommande que dans cette hypothèse, le pilotage du dispositif soit confié à la DGCS et au réseau des directions départementales de cohésion sociale (DDCS), afin d'ancrer sans ambiguïté la mise à l'abri des mineurs non accompagnés dans le référentiel du CASF et de la protection de l'enfance.

3.2.1.2 Estimation du nombre de places nécessaires

Selon le nombre d'arrivées annuelles de jeunes avec l'hypothèse d'une durée moyenne de séjour de 14 jours, le nombre de centres nécessaires s'établirait comme suit :

Nombre de centres nécessaires en fonction du nombre de MNA

Nbre de jeunes	Durée moyenne de séjour	Nbre annuel de nuitées nécessaires	Nbre de places nécessaires par jour	Nbre de centres nécessaires (65 places)	Nbre de centres nécessaires (50 places)
40 000	14	560 000	1 534	24	31
50 000	14	700 000	1 918	30	38
60 000	14	840 000	2 301	35	46

¹⁰² Cf. *supra* § 2.2.1.2.

La fluidité des orientations décidées par la mission nationale MNA conditionne la soutenabilité d'un tel dispositif. Une modalité de responsabilisation financière devrait donc être envisagée afin que le département d'accueil reçoive sans tarder les jeunes qui lui sont orientés.

3.2.1.3 *La mise en œuvre*

L'Etat peut lancer directement des appels à projets confiant l'exploitation de centres à des opérateurs associatifs, qui construisent et répercutent l'amortissement sur leurs prix de journée. Dans ce cas, il n'y pas de dépenses d'investissement sur le budget de l'Etat.

L'Etat peut aussi rénover ou construire des centres et les mettre ensuite à disposition d'associations gestionnaires.

3.2.2 *Estimation du coût budgétaire*

3.2.2.1 *Coûts d'investissements*

Dans l'hypothèse où les places seraient créées à 50 % par construction et à 50 % par rénovation de bâtiments existants, sur la base des coûts observés pour les CHRS, la dépense d'investissement correspondant à la création d'un parc de 2 000 places par jour serait de 20 M euros :

Création d'un parc de 2 000 places	Coût par place	Coût total
1 000 places en construction neuve	15 000 €	15 M €
1 000 places en rénovation de bâtiments existants	5 000 €	5 M €
Total		20 M €

3.2.2.2 *Coûts de fonctionnement*

Les standards de l'hébergement d'urgence correspondent, selon la DGCS, à un coût de fonctionnement annuel par place situé entre 6 000 et 9 000 euros en centre d'hébergement d'urgence (20 000 euros pour les CHRS avec un accompagnement social plus développé). Ceux de la protection de l'enfance sont plus proches de 50 000 euros.

Sur le plan juridique, le transfert de la compétence de mise à l'abri à l'Etat implique que l'Etat assure des garanties équivalentes à celles proposées par l'aide sociale à l'enfance. En cas de transfert à l'Etat de la mise à l'abri, les standards de prise en charge de référence mise en œuvre devront donc s'inspirer de la protection de l'enfance plutôt que de l'hébergement d'urgence pour adultes.

Aussi, le prix de journée de centres de mise à l'abri aurait donc vocation à se situer entre 90 et 120 euros.

En fonction du nombre annuel de mises à l'abri et du coût journalier de la mise à l'abri, la dépense afférente pour le budget de l'Etat peut être estimée entre 50 M et 100 M d'euros.

Coût de la mise à l'abri pendant une durée moyenne de 14 jours

Nombre de jeunes	Coût/jour	
	Base : 90 € par jour	Base : 120 € par jour
40 000	50,4 M €	67,2 M €
50 000	63 M €	84 M €
60 000	75,6 M €	100,8 M €

3.2.3 *L'Etat devient responsable de l'évaluation*

3.2.3.1 *La question de l'autorité compétente*

A. L'autorité judiciaire

L'hypothèse d'un transfert au procureur de la République de la compétence d'évaluation, à la fois au stade de son déclenchement sur réquisition judiciaire, puis au stade de la décision (classement sans suite au motif de non-lieu à assistance éducative, ou OPP puis saisine du juge des enfants) a été écartée par la mission.

En effet, la nature purement administrative des tâches concernées s'oppose à un tel transfert de charges à l'autorité judiciaire, dans un contexte où l'intervention du ministère public dans le domaine de l'assistance éducative est fort limitée et au moment où doit s'opérer un recentrage des parquets sur leurs fonctions pénales qui constituent leur cœur de métier.

Enfin, à effectifs constants de magistrats et fonctionnaires, les parquets seraient dans l'incapacité d'absorber le volume de procédures engendrées par les flux d'arrivées.

La mission a également examiné le rôle et la place dévolues à la DPJJ. Il lui est apparu inopportun de modifier l'équilibre institutionnel existant.

À droit constant, les services de la PJJ ne peuvent être saisis à titre exclusif que par l'autorité judiciaire. Or, à l'exception des mesures judiciaires d'investigation éducative, ils ont été concentrés sur le suivi des mineurs délinquants¹⁰³. Les personnels de la PJJ ne sont ni en nombre suffisant ni formés pour évaluer la minorité des jeunes. L'ajout d'une nouvelle compétence irait à l'encontre de ce cadre juridique.

Une évolution de cette position présenterait des inconvénients majeurs institutionnels, juridiques et politiques et a, de ce fait, été exclue par la mission.

B. Le préfet

Dans cette hypothèse, il revient au préfet de mettre en œuvre l'évaluation de la minorité et de l'isolement des MNA :

- prise en charge directe par des agents des préfectures, en lien avec la PAF, des actes de vérification documentaire et de consultation des fichiers des étrangers, afin d'évaluer la minorité ;
- délégation de l'évaluation socio-éducative, dans le cadre de conventions, en priorité aux départements volontaires pour le faire, ou bien à des associations.

À l'issue des conclusions des évaluateurs, dans le cas où la minorité et l'isolement sont avérés, deux options se présentent.

- Soit la décision de saisir ou non le procureur de la République reste de la compétence du PCD, prise après avis conforme du préfet, disposition qui devrait être expressément prévue par la loi.

¹⁰³ La PJJ assure « l'aide à la préparation des décisions de l'autorité judiciaire » en matière pénale et d'assistance éducative « par l'apport d'éléments d'information et d'analyse relatifs à la situation de mineurs susceptibles de faire l'objet desdites décisions ».

Selon l'analyse de la DAJ du SGMAS : « *dans cette situation, la difficulté viendrait du fait que la jurisprudence administrative permet à l'autorité liée par cet avis conforme de le contester, dans certaines conditions. En l'espèce, sous réserve de l'appréciation souveraine du juge administratif, serait donc ouverte une voie de droit pour le PCD rendu destinataire de cet avis conforme (...). Si cette hypothèse était retenue, il en résulterait une complexification du contentieux par la création d'une nouvelle voie de contestation de la part des départements devant le juge administratif* ».

- Soit le préfet saisit ou non le procureur de la République pour la mise en place d'une mesure de protection.

Selon la DAJ, la décision du préfet refusant de saisir le parquet serait insusceptible de recours pour excès de pouvoir devant le juge administratif, dès lors que le jeune disposerait toujours de la faculté de saisir le juge des enfants pour qu'il ordonne une mesure de protection.

Cette seconde hypothèse correspond au souhait de l'ADF. Elle permet d'éviter des décisions divergentes entre les services de l'Etat et les PCD.

3.2.3.2 *La mise en œuvre*

A. La création de plateformes interdépartementales d'évaluation

Compte tenu de la disparité actuelle des moyens et des méthodes d'évaluation par les départements, la mission recommande de regrouper les moyens d'évaluation au sein d'un nombre limité de plateformes interdépartementales dotées d'équipes pluridisciplinaires travaillant avec un cahier des charges d'un référentiel national d'évaluation et une organisation rationalisée garantissant un traitement fluide et homogène des évaluations sur l'ensemble du territoire.

Chaque plateforme doit prendre en compte les divers volets de l'évaluation des MNA, réalisée aujourd'hui par les départements de manière plus ou moins complète - au-delà de l'évaluation « régaliennne » qui recouvre la vérification documentaire et la consultation de fichiers :

- évaluation socio-éducative ou sociale qui recouvre les entretiens menés par les travailleurs sociaux - en général au moins deux entretiens - complétés parfois par des recherches, sur les liens familiaux par exemple ;
- évaluation psychologique, avec un intervenant qui réalise un bilan, notamment pour les états post traumatiques ;
- évaluation de l'état de santé (vacations de médecin ou d'infirmier) ;
- intervention d'un chef de service pour finaliser les évaluations ;
- fonctions « support » : secrétariat, sécurité.

L'effectif-type nécessaire pour une plateforme réalisant environ 140 évaluations par mois est estimé par la mission à 13 ETP :

Nombre d'ETP nécessaires par plateforme d'évaluation

Qualifications	ETP	Observations
Travailleurs sociaux	7	2,5 heures d'entretien + 2 H rédaction rapport + 2 H temps d'accompagnement du jeune (prise en charge médicale) + 30 mn notification
Psychologue	1	Un entretien d'1 h pour 50 % des jeunes
Vacations infirmier/médecin	0,3	70 h par mois (1/2 h par jeune)
Agent préfecture	1	1 heure par jeune
Secrétariat	1,5	
Agent de sécurité	1	
Total ETP	12,8 ETP	

Recommandation n° 11. *Créer des plateformes interdépartementales d'évaluation.*

B. Les schémas d'organisation territoriale

Deux organisations sont possibles :

- soit les plateformes d'évaluation sont dissociées, parce que moins nombreuses, des centres de mise à l'abri, auquel cas des équipes d'évaluation mobiles d'évaluation seraient requises afin d'éviter des délais et des coûts de trajet et d'accompagnement des jeunes ;
- soit, elles sont intégrées dans les lieux de mise à l'abri.

La mission estime que la seconde solution permet une mise à l'abri plus rapide et plus réaliste. Cette solution supposerait de créer 30 plateformes interdépartementales d'évaluation, rattachées à 30 centres de mise à l'abri de 65 places (soit 1 950 places par jour, permettant de faire face à un flux annuel de 50 000 arrivées).

Compte tenu de la nécessité de mobiliser au sein de ces équipes des agents des préfectures, il peut être envisagé d'adosser géographiquement ces plateformes aux guichets uniques des demandeurs d'asile créés en 2015. Ces guichets uniques sont au nombre de 30 répartis sur le territoire métropolitain.

Un tel dispositif suppose le développement d'un matériel informatique nomade de la part du ministère de l'Intérieur pour les agents des préfectures participant aux équipes d'évaluation.

C. Le point d'entrée dans le dispositif

S'agissant des jeunes demandant une protection au titre de l'ASE à leur l'arrivée sur le territoire français, deux types de situations continueront de se présenter :

- ou bien, le jeune se présentera dans les locaux de la plateforme d'évaluation. Cette situation devrait, de l'avis de la mission, concerner la grande majorité des situations. Le préfet du département d'implantation de la plateforme prend la décision de mise à l'abri et transmet le dossier à la plateforme d'évaluation ;

Février 2018

IGA, IGAS, IGJ et ADF

Mission bi partite de réflexion sur les mineurs non accompagnés

Rapport final

- ou bien, le jeune, arrivant dans un autre point du territoire, sera placé en urgence dans une structure d'accueil départementale sur OPP du procureur de la République, dans l'attente d'une prise en charge dans les meilleurs délais (entre 24 et 48 heures au maximum) par le préfet du département du centre d'hébergement territorialement compétent, en vue de la mise à l'abri du jeune.

S'agissant des MNA faisant l'objet d'une procédure pénale, de l'avis des responsables de la DPJJ, il importe de prévoir l'application de la même évaluation sociale que dans le cadre civil de la protection de l'enfance. En effet, on constate souvent une absence de suivi éducatif des MNA placés en détention provisoire ce qui conduit à des sorties d'incarcération sans préparation ni accompagnement.

La mission a observé qu'à Paris, lorsqu'un mineur est déféré par le procureur de la République en vue de sa présentation devant un juge des enfants, l'éducateur de la PJJ lui remet une convocation devant le dispositif d'évaluation du département (DEMIE 75), à l'issue du recueil de renseignements socio-éducatifs. Cette bonne pratique pourrait être généralisée dans l'ensemble des tribunaux.

3.2.3.3 Incidence juridique

De l'analyse de la DAJ du SGMAS, il ressort les éléments suivants.

- La reprise par l'Etat des dispositifs de mise à l'abri, d'évaluation et de décision (de saisir le parquet ou de refuser l'admission à l'ASE) est possible par la loi sans méconnaître le principe de la libre administration des collectivités territoriales, y compris si elle a pour effet que, d'abord, l'évaluation et la décision relèvent de l'Etat, puis, ensuite, la prise en charge appartient du département. En effet, les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus « *dans les conditions prévues par la loi* ».
- Au regard du principe constitutionnel d'égalité et des engagements internationaux de la France en matière de protection de l'enfance, la reprise par l'Etat ne serait pas non plus impossible par principe mais appellerait le respect de « *précautions impératives* ». La seule option qui paraisse pouvoir satisfaire les exigences constitutionnelles et conventionnelles est de retenir, comme motif d'intérêt général qui fonde le dispositif, la nécessité d'apporter une réponse homogène sur le territoire national aux besoins de mineurs qui n'ont aucune attache dans un département en particulier, à la fois pour assurer leur égalité de traitement et pour éviter une charge injustement répartie entre départements.

- Enfin, le dispositif ne sera conforme à la Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE), notamment à ses articles 3 (primauté de l'intérêt supérieur de l'enfant) et 20 (protection des enfants privés de leur milieu familial), que si la mise à l'abri confiée à la compétence de l'Etat continue de relever des mêmes principes et assure des garanties équivalentes quant à la protection de l'enfant, que le dispositif de protection de l'enfance (ASE) de droit commun. Il convient de noter que figurent parmi ces principes, selon une interprétation constante de la CIDE par les organes internationaux qui en ont la charge, la règle selon laquelle celui qui se déclare mineur bénéficie de la protection jusqu'à preuve de sa majorité. Du point de vue législatif, l'équivalence en termes de protection pourrait être assurée par une disposition qui confie la compétence à l'Etat pour la mise en œuvre d'une compétence qui resterait incluse dans le titre du CASF relatif à l'ASE et à laquelle continueraient de s'appliquer la définition générale des missions de l'ASE (article L. 221-1).

3.2.4 Estimation du coût budgétaire global du scénario de transfert juridique

Ce scénario implique des moyens humains supplémentaires et une ingénierie de projet pour une mise en œuvre effective et efficace de la réforme. En effet, à l'heure actuelle, les ressources disponibles dans les services déconcentrés de l'Etat ne sont pas dimensionnées pour assumer cette nouvelle compétence.

Les fonctions support nécessaires sont évaluées de la façon suivante :

- réseau des DDCCS : 2 à 4 ETP par territoire accueillant un centre de mise à l'abri et/ou une plateforme d'évaluation soit 60 à 120 ETP ;
- préfectures : 2 ETP dans les préfectures participant à une plateforme d'évaluation soit 60 ETP ;
- police aux frontières (PAF) : 22 ETP chargés de la vérification documentaire.

Au total un minimum de 202 ETP, valorisés à 60 000 euros par an, soit 12 M d'euros. La coordination et l'animation nationale du dispositif nécessiteront aussi quelques postes au niveau national, non chiffrés à ce stade.

Le coût budgétaire global du transfert de compétences à l'Etat, dans l'hypothèse d'une arrivée de 50 000 jeunes, pourrait donc se calculer comme suit.

Coût d'investissement pour un parc de 2 000 places	20 M €
Coût de la mise à l'abri pendant 14 jours à 90 euros par nuit	63 M €
Coût de l'évaluation hors fonction support	25 M €
Coût des fonctions support	12 M €
Coût du fichier biométrique des personnes évaluées majeures	5 M €
TOTAL	125 M €

Ce total n'inclut pas la prise en charge de la mise à l'abri pendant la durée de l'examen des recours dont les coûts sont détaillés *supra*¹⁰⁴.

La mission n'a pas pu disposer des éléments permettant d'évaluer ce que pourraient représenter les éventuels transferts d'agents des départements vers l'Etat qui accompagneraient ces transferts de compétence.

3.3 L'avis de la mission

L'ADF rappelle son attachement au scénario de transfert de compétence à l'Etat de la mise à l'abri et de l'évaluation des MNA. Cette réforme induirait un transfert des responsabilités civiles et pénales des PCD vers l'Etat.

Les inspections générales estiment qu'en cas d'adoption du scénario de remboursement, les plateformes interdépartementales d'évaluation devraient en tout état de cause être créées en vue d'harmoniser, fiabiliser et rendre opposable les évaluations sur l'ensemble du territoire.

3.4 Prévoir un agenda de transition

3.4.1 Un abondement du régime de remboursement par l'État dès 2018

En cas de transfert de compétence, les modifications législatives nécessaires et leur mise en œuvre (processus législatif et réglementaire, constitution d'un parc d'hébergement et des plateformes d'évaluation, recrutement et formation des agents) conduisent mécaniquement à un délai qui peut difficilement être inférieur à un an. Dans la période transitoire, la solidarité nationale devrait s'exercer vis-à-vis des départements dès 2018 à travers l'application à titre temporaire du premier scénario.

Dans l'attente d'éventuels aménagements législatifs, la mission suggère d'abonder le fonds national de protection de l'enfance (FNPE) et d'ouvrir aux départements, par la voie de conventions locales, la possibilité d'un régime de remboursement plus proche des dépenses réellement engagées.

Les départements signataires d'une convention avec le préfet deviendraient immédiatement éligibles à de nouvelles règles de remboursement prévoyant d'une part un forfait « évaluation » et d'autre part un prix de journée pour la mise à l'abri arrêté conjointement par le préfet et le PCD, ou bien fixé nationalement de manière forfaitaire. Le plafond pour le remboursement pourrait être porté à 25 jours maximum.

Ces conventions devraient systématiquement inclure un volet relatif à la prise en charge sanitaire des jeunes durant la phase d'évaluation et de mise à l'abri et préciser les modalités de soutien de l'Etat à la mobilisation de capacités de mise à l'abri additionnelles.

¹⁰⁴ Cf. *supra* § 2.2.1.2.

3.4.2 *La mobilisation sans délai de capacités d'accueil supplémentaires pour les départements les plus saturés*

Dans la période transitoire, afin de faire face à la saturation de dispositifs d'accueil dans certains départements, la mission souligne la nécessité d'une mobilisation des préfets aux côtés des PCD pour réquisitionner des locaux destinés à la mise à l'abri.

Ce dispositif aurait le mérite de laisser intactes les compétences générales dévolues aux conseils départementaux en matière de protection de l'enfance tout en apportant des solutions transitoires sous la responsabilité de l'Etat.

Recommandation n° 12. *Donner dès à présent des instructions aux préfets en vue de mobiliser des capacités d'hébergement supplémentaires dans les départements les plus saturés.*

3.4.3 *Les enjeux financiers pour les départements*

La volonté de l'Etat de signer avec les collectivités locales un pacte financier encadrant le rythme d'évolution de leurs dépenses de fonctionnement à + 1,2 % par an est vécue comme une injonction paradoxale par les départements qui sont tenus, légalement, d'assurer la prise en charge des MNA au titre de leurs dépenses obligatoires, avec des coûts croissants dans un contexte financier contraint.

Il en résulte une double revendication de la part de l'ADF :

- d'une part, l'exclusion des dépenses liées aux MNA de l'assiette des dépenses soumises au taux directeur de plafond de + 1,2 % ;
- d'autre part, l'engagement d'un cofinancement étatique pérenne concernant la prise en charge des MNA admis à l'ASE.

S'agissant du premier point, la mission relève l'intérêt de la recommandation de MM. Alain Richard et Dominique Bur¹⁰⁵ consistant à « *retirer de la base des dépenses¹⁰⁶, les dépenses liées aux MNA de façon pérenne ou seulement pour 2018* », puisque les départements ne peuvent agir sur les flux d'arrivées de MNA et supportent des dépenses induites qui présentent un caractère obligatoire.

S'agissant du second point, quel que soit le scénario retenu par le gouvernement, l'ADF estime que la progression très dynamique du nombre de jeunes admis à la protection de l'enfance implique d'inscrire dans la durée la participation de l'Etat à la prise en charge par l'ASE des mineurs non accompagnés, établie à un taux de 30 % à titre exceptionnel pour 2018 au-delà du seuil de 13 008 jeunes. L'ADF demande en conséquence que la participation de l'Etat à la charge annuelle supportée par les départements au titre de l'ASE soit portée à 40 % au-delà de 25 000 MNA et 50 % au-delà de 40 000. Elle considère qu'il en va de la soutenabilité budgétaire du dispositif de protection de l'enfance dans sa globalité.

¹⁰⁵ Mission confiée par le Premier ministre à M. Alain Richard, sénateur du Val d'Oise, et à M. Dominique BUR, préfet, ancien directeur général des collectivités locales - « *Finances locales, les enjeux de maîtrise de la dépense locale et des charges résultant des normes* » - Rapport intermédiaire - Novembre 2017.

¹⁰⁶ soumises au plafonnement de 1,2 %.

4. ORGANISER LA GOUVERNANCE DE LA POLITIQUE PUBLIQUE EN DIRECTION DES MINEURS NON ACCOMPAGNÉS

La situation actuelle se caractérise par une certaine faiblesse du portage interministériel et par l'absence d'instance de coordination et de décision commune entre l'Etat et l'ADF.

L'organisation actuelle se compose d'un comité de suivi national associant l'Etat, les départements, des représentants des associations et des personnalités qualifiées en raison de leurs compétences en matière de protection de l'enfance. Il s'agit d'une instance de concertation plus que de pilotage, qui permet un partage d'information utile.

La mission estime que le portage de la politique publique des MNA nécessite de se doter d'une instance d'orientation stratégique associant l'Etat et l'ADF ainsi que d'un dispositif renforcé de coordination interministérielle.

4.1. La conduite politique

La mission suggère de constituer un **comité interministériel** présidé par le Premier ministre et se composant de l'ensemble des ministres concernés - ministre de l'Intérieur, de la Justice, de l'Europe et des affaires étrangères, de la cohésion des territoires, des Solidarités et de la Santé, de l'Education nationale - et associant des représentants de l'ADF.

Ce comité se réunirait une fois par an et serait chargé d'arrêter les orientations annuelles de la politique publique des MNA, de coordonner l'action des différents services de l'Etat et d'évaluer le fonctionnement du dispositif.

***Recommandation n° 13.** Mettre en place un comité interministériel présidé par le Premier ministre, se composant de l'ensemble des ministres concernés et associant des représentants de l'ADF.*

4.2. La coordination opérationnelle

Pour assurer au quotidien la coordination interministérielle, la mission estime nécessaire la nomination d'un **délégué interministériel aux mineurs non accompagnés**.

Ce délégué, disposant d'une administration de mission, devrait coordonner l'action des services concernés des différents ministères et se voir rattacher la M-MNA. La gestion du fichier biométrique national lui serait confiée.

Il superviserait le travail d'élaboration des arrêtés de répartition annuelle et leur mise en œuvre. Des règles de remontées régulières d'information de la part des départements devraient être prévues par convention avec l'ASP.

Sa mission devrait en outre comporter la définition et la mise en œuvre d'un plan de formation des évaluateurs et l'élaboration d'un cahier des charges national de l'évaluation. Enfin, il devrait s'attacher dans un premier temps à organiser les modalités de la concertation entre l'Etat et les conseils départementaux.

Deux options sont envisageables :

- soit le rattachement à des institutions existantes (délégué interministériel chargé de l'accueil et de l'intégration des réfugiés¹⁰⁷ ou délégué interministériel à la prévention et à la lutte contre la pauvreté des enfants et des jeunes¹⁰⁸) ;

- soit la création d'un délégué interministériel ad hoc rattaché auprès des services du Premier ministre.

D'un côté, la création récente d'un délégué interministériel à l'accueil et à l'intégration des réfugiés¹⁰⁹ auprès du ministre chargé de l'asile et de l'accueil des étrangers, secondé par une équipe pluridisciplinaire de sept personnes (trois agents du ministère de l'Intérieur, quatre agents provenant respectivement des administrations du travail, des affaires sociales, de l'éducation nationale et du logement), peut plaider en faveur d'un rattachement de la compétence MNA à ce délégué. L'extension de sa mission aux MNA permettrait, au travers d'un délégué adjoint ou d'un secrétaire général adjoint identifié et en renforçant son équipe de quelques effectifs, de la faire bénéficier d'une culture interministérielle de l'accueil, de l'hébergement et de l'intégration.

D'un autre côté, on peut considérer que l'accueil des MNA constitue une catégorie d'action publique à part entière et mérite à cet égard d'être dotée d'une instance identifiée qui ne relève pas des seuls services du ministère de l'Intérieur. Cet argument peut aller dans le sens de l'institution d'un délégué interministériel à part entière, rattaché aux services du Premier ministre.

Recommandation n° 14. *Confier le sujet des MNA à un délégué interministériel.*

4.3. La mise en place d'un observatoire des MNA rattaché à l'observatoire national de la protection de l'enfance (ONPE) et comportant un système d'information partagé

La politique publique à destination des MNA s'analyse comme un projet complexe, qui nécessite la création d'un observatoire des MNA.

Celui-ci pourrait être intégré à l'ONPE, partie intégrante du groupement d'intérêt public de l'enfance en danger (GIPED), cogéré par l'Etat et les départements.

Le délégué interministériel aux MNA devrait assurer la mise en place et la gestion d'un système d'information permettant de recueillir des données statistiques consolidées et actualisées périodiquement sur les personnes évaluées et accueillies et servant de support à l'observatoire national.

Recommandation n° 15. *Mettre en place un observatoire des MNA rattaché à l'ONPE.*

Recommandation n° 16. *Confier au délégué interministériel l'élaboration et la gestion d'un système d'information partagé avec l'ONPE.*

¹⁰⁷ Décret 2018-33 du 22 janvier 2018.

¹⁰⁸ Décret 2017-1488 du 23 octobre 2017.

¹⁰⁹ Le préfet Alain Régnier.

Conclusion : une responsabilité conjointe de l'Etat et des départements

Selon l'ADF, les départements, dans leur très grande majorité, réitèrent leur attachement à ce que les MNA reconnus mineurs bénéficient d'un accompagnement éducatif tout au long de leur prise en charge et ce, dans le cadre de la protection de l'enfance. Toutefois, certains départements considèrent que ces jeunes garçons (très peu de jeunes filles) influencés par les filières, migrent pour des motifs essentiellement économiques et ne relèvent donc pas de la protection de l'enfance ; ils optent donc pour leur sortie totale du dispositif.

Pour la mission, la question des MNA ne se limite pas à la mise à l'abri et à l'évaluation et implique une coresponsabilité de l'Etat et des départements qui se situe au-delà du seul registre financier.

L'augmentation du nombre de jeunes accueillis à l'ASE doit amener à une réflexion conjointe de l'Etat et des départements sur les conséquences à en tirer en termes d'adaptation de la prise en charge. Au regard de la motivation de ces jeunes à l'éducation et à la formation professionnelle, la consolidation de leurs parcours d'intégration au-delà de la majorité devrait faire l'objet d'une attention toute particulière.

Si les admissions de MNA à l'ASE se poursuivent sur le rythme observé au cours des années récentes, cela conduirait à des évolutions en profondeur du dispositif de protection de l'enfance. Si la finalité reste la même, à savoir protéger et assurer le bon développement matériel, éducatif, affectif et psychique des mineurs confiés, les leviers à mobiliser, en revanche, sont sensiblement différents, du fait des enjeux d'intégration et d'acculturation.

La mission recommande que *l'Etat* et les départements tirent les conséquences de ces mutations et engagent une réflexion conjointe sur les besoins de formation et d'accompagnement des professionnels, ainsi que sur l'adaptation de la prise en charge, de l'admission à l'ASE jusqu'à l'accompagnement des jeunes majeurs.

Paris, le 15 février 2018

Mme Marie-Hélène Debart

Mme Bénédicte Jacquety-Vazquez

Inspectrice générale de
l'administration
M. Vincent Delbos

Inspectrice générale des affaires
sociales
Mme Anne Coquet

Inspecteur général
de la justice

M. Pierre Monzani

Inspectrice de la justice

Mme Stéphanie Ten Eyck

Directeur général de l'ADF

M. Jean-Michel Rapinat

Directrice générale des services du
conseil départemental de la Meurthe-
et-Moselle

M. Xavier Péneau

Conseiller du président de
l'ADF

Directeur général des services du
conseil
départemental de l'Oise