

Note de synthèse et de propositions soulevant un problème d'organisation ou de gestion rencontré par une collectivité territoriale :

*Vous êtes directeur ou directrice en charge de l'enfance et de la famille au sein d'un Département. Votre nouvel élu en charge de ce secteur vous demande une note relative aux mineurs non accompagnés, dont le nombre explose dans un contexte de saturation des places d'accueil. Il s'agit d'une part de comprendre les règles et procédures de prise en charge qui lui semblent complexes, ainsi que les enjeux spécifiques de cette catégorie d'usagers, et d'autre part, de proposer des solutions d'amélioration tout en recherchant toutes les pistes permettant de limiter l'impact sur le budget de la collectivité.*

Direction de l'enfance et de la famille  
Le directeur.trice

A..., le...

Note à l'attention de M/Mme X  
Conseiller départemental en charge  
de l'enfance et de la famille

Objet : Note relative aux mineurs non accompagnés (MNA)

Le nombre de mineurs non accompagnés sur le territoire français augmente et concerne l'ensemble des départements. Cette augmentation va de pair avec l'accueil croissant de réfugiés en provenance de zones en guerre. Les mineurs non accompagnés sont des étrangers de moins de 18 ans, sans représentant légal, éligibles à une protection par les services d'aide à l'enfance (ASE). Désormais, on estime qu'ils représentent entre 10% et 20% du public de l'ASE. En tant que compétence dévolue au Conseil Départemental en 1986, le Président est tenu d'apporter des solutions concrètes à l'accueil des MNA, rendu difficile par la saturation des places d'accueil et d'hébergement, et les contraintes budgétaires qui pèsent sur la collectivité. En tenant compte de ces éléments et du nouveau cadre juridique applicable depuis la loi du 16 mars 2016 et de ses décrets d'application, la présente note :

1/ Rappelle les obligations légales du Département et soulève les spécificités du public des MNA,  
2/ Propose suite à un travail de « benchmarking » des solutions visant à améliorer qualitativement et quantitativement l'accueil et la prise en charge des MNA, en tenant compte des contraintes budgétaires.

I. La procédure de prise en charge des MNA semble peu adaptée aux enjeux de ce public spécifique, et complexifie l'intervention des départements en la matière

I.A/ Une procédure destinée à faire entrer le mineur dans le dispositif de l'aide sociale à l'enfance

- Le cadre normatif applicable à l'accueil et à la prise en charge des MNA a été récemment réformé. Compétence du département depuis 1986, l'ASE comprend des objectifs de soutien au « développement physique, affectif, intellectuel et social », tout en préservant la « santé, sécurité, moralité et éducation » de l'enfant (article L112-3 CASF). Ces objectifs s'appliquent indistinctement aux mineurs nationaux et étrangers. Ainsi, le Conseil Départemental est tenu d'accueillir, d'héberger durablement dans une structure adaptée et de pourvoir aux besoins du MNA.

Le cadre juridique a été récemment réformé. Suite à l'annulation partielle de la circulaire dite Taubira de 2013, la loi sur la protection de l'enfance de mars 2016 vient préciser le parcours spécifique de ces jeunes. En effet, la loi puis les décrets d'application viennent encadrer les modalités de détermination de la minorité de l'enfant – dont nous verrons qu'elles constituent un enjeu pour le Département –, et le nouveau mécanisme de répartition territoriale des mineurs, destiné à alléger certains départements (Seine-Saint-Denis ou Paris, pour lequel les MNA constituent 30% du budget de l'ASE). Il s'appuie sur un critère démographique et le nombre de MNA pris en charge l'année précédente.

- La procédure applicable est la même pour l'ensemble des départements et se divise en deux temps déterminants. Le premier temps est dédié à la phase de « mise à l'abri », qui a lieu dans l'urgence. Cette phase ne peut excéder cinq jours et est dédiée à l'évaluation de l'âge du jeune. L'Etat

finance cette période, alors que le Département est d'ores-et-déjà chargé de la protection du jeune. Si le jeune est accepté, c'est le juge qui rendra une décision définitive de placement (l'ASE saisit le parquet), qui aura pour conséquence de faire entrer le mineur dans le dispositif d'ASE.

Le département dispose de plusieurs possibilités pour l'hébergement : structures d'accueil dédiées, placement en famille d'accueil ou dans un établissement spécialisé. Quel que soit le mode d'hébergement choisi, le mineur dispose d'un accompagnement par des éducateurs spécialisés dont les modalités varient selon le département considéré, qui consiste en une aide à la formation, en bilans médicaux... Cette procédure est exigeante, notamment dans sa première phase, et nécessite que le département mobilise des moyens d'hébergement et du personnel compétent, ce qui n'est pas toujours possible. De plus, à la différence des publics « classiques » de l'ASE, les MNA présentent des spécificités.

I.B/ Les mineurs non accompagnés sont une population spécifique dans l'aide sociale à l'enfance, et appellent à ce titre une vigilance particulière.

- D'une part, le département peut être confronté à l'impossibilité d'évaluer l'âge et la situation d'isolement du jeune. En effet, la loi de mars 2016 fait de « l'évaluation sociale » le mode le plus adapté, en lieu et place des examens osseux et dentaires. Cette évaluation sociale, nécessairement pluridisciplinaire, accompagnée d'un traducteur peut s'avérer coûteuse ou se heurter au manque de formation des agents du Département. De la même manière, la procédure d'authentification des documents d'identité peut poser problème au département, qui n'en a pas nécessairement les moyens. Si la loi de 2016 permet de solliciter l'aide du préfet, ce dernier ne dispose pas non plus de l'expertise nécessaire. L'évaluation de l'âge, premier contact avec le jeune et élément déterminant de l'éligibilité du jeune à l'ASE, est ainsi un enjeu primordial auquel le département ne peut pas toujours faire face de manière rapide et exhaustive (les services n'ont que cinq jours pour cette évaluation : au-delà, c'est le juge judiciaire qui est chargé d'intervenir). La procédure d'évaluation est une compétence du législateur national : elle doit être harmonisée sur l'ensemble du territoire, sous la surveillance du Conseil national de la protection de l'enfance). La réponse à cet enjeu ne dépend donc pas du département, qui ne peut que se cantonner à des actions de formation des travailleurs sociaux à ces questions.

- D'autre part, l'intégration des MNA au dispositif ASE de droit commun n'est pas toujours pertinente, dans la mesure où ils présentent des spécificités propres : les questions relatives à la barrière de la langue ou à divers troubles psychologiques (addictions, dépressions et stress post-traumatiques) engendrées par des parcours de vie inédits en France (contexte de guerre dans le pays d'origine, passeurs, vie en communauté dans des conditions précaires comme à Calais), peuvent mettre en difficulté certains travailleurs sociaux, peu ou mal formés à ces situations. Saisir le contexte dans le délai de cinq jours, ou plus tard lors de l'accompagnement renforcé dans le cadre de l'ASE est un enjeu déterminant pour le département, qui n'en a, comme pour l'évaluation de la minorité, pas toujours les moyens. De plus, selon l'observatoire national de l'Action sociale, l'orientation nouvelle de l'ASE, dans le sens de privilégier les maintiens à domicile, se conjugue mal avec le public des MNA, qui nécessitent une prise en charge spécifique en structure, dans un contexte budgétaire contraint (baisse des dotations de l'Etat, augmentation du poids de l'aide sociale dans les budgets : RSA notamment).

Face à cet état de fait, il est nécessaire de nous interroger sur l'amélioration à long et à court terme de la politique d'accueil et d'hébergement des MNA, en gardant à l'esprit qu'ils ne sont qu'une composante de l'ASE, et qu'à ce titre, il est nécessaire de ménager des marges de manœuvre financières.

## II. Les solutions envisageables, à court, moyen et long terme, s'orientent en faveur de l'augmentation du nombre de places d'hébergement et de l'affirmation de la spécificité des MNA, dans un contexte budgétaire contraint

II.A/ A court terme, il est envisageable de rationaliser les dispositifs existants et d'en appeler à la solidarité citoyenne.

- Afin de rationaliser les dispositifs existants et ainsi, permettre l'amélioration qualitative de l'accueil et hébergement des MNA, plusieurs pistes peuvent être envisagées. Tout d'abord, il est nécessaire que les élus connaissent le cadre juridique présenté dans la note. En effet, des obligations incombent au département et conditionnent le nombre de MNA à accueillir au titre de la répartition

nationale. Afin de contenir autant que possible l'augmentation de MNA pris en charge par le département, ce dernier doit transmettre au ministère de la justice le nombre de MNA accueillis, sans quoi, l'année suivante, la répartition nous sera défavorable. Anecdote, cette mesure est nécessaire, au titre de la sécurité juridique du Département. Ensuite, en s'appuyant sur l'expérience du département de Haute-Garonne, il apparaît envisageable, à court terme, d'éviter si possible l'hébergement dans des structures non habilitées, comme les hôtels. Très coûteux, ces dispositifs ne sont pas viables ni durables : il est donc nécessaire d'évaluer le nombre de MNA hébergés à ce titre par le département, afin de les répartir progressivement dans d'autres structures moins coûteuses (structures associatives avec lesquelles il est possible de conventionner, conseil départemental de l'enfance et de la famille). Ces dispositifs de court-terme répondent à l'objectif de rationalisation et de diminution de la contrainte financière.

- En complément, il est possible de prendre exemple sur certains départements qui ont mis en œuvre des dispositifs d'hébergement bénévoles. Ils peuvent temporairement répondre à un surplus de demande. L'hébergement en famille d'accueil présente nombre d'avantages et d'inconvénients, entre lesquels les élus doivent arbitrer pour déterminer le caractère pertinent de cette proposition. Selon des retours d'expériences, on peut faire valoir que les familles d'accueil permettent une bonne intégration du MNA, un meilleur apprentissage du français, ainsi qu'un gain d'affection supérieur à celui envisageable dans les structures spécialisées. Cependant, le passé difficile des MNA, présenté plus haut, peut rendre difficile la compréhension et l'acceptation mutuelle dans la famille, quand la rupture du réseau amical et l'éloignement géographique peuvent aussi s'avérer être un handicap. Cela étant, le caractère bénévole de l'activité peut, au vue des contraintes budgétaires, pousser à tenter une expérimentation de ce dispositif, sur un nombre ciblé de MNA en amont. Concrètement, cet appel au bénévolat peut prendre la forme d'une campagne publicitaire, ou d'un contact des familles ayant, par le passé, accueilli des mineurs issus de l'ASE.

II.B/ A moyen et long terme, il semble pertinent de se doter d'un plan pluriannuel de création de places à moindre coût, tout en affirmant la spécificité du public.

- A moyen terme, le département peut renforcer son efficacité et efficacité dans la phase d'évaluation de la minorité et dans l'hébergement du jeune pendant cette période. En effet, le renforcement du primo-accueil peut passer, comme c'est le cas dans plusieurs départements, par la création d'une plateforme spécifique, destinées à l'accueil, évaluation et orientation des MNA. Cette plateforme pourrait faire intervenir de multiples acteurs sociaux du Département (travailleurs sociaux, psychologues, représentants de familles d'accueil, directeurs des établissements sociaux et médico-sociaux-ESMS de département) afin de permettre une évaluation qui soit pluridisciplinaire, et plus efficiente, car confiée à des agents spécialisés. La loi NOTRe a retiré des compétences au Département (développement économique notamment), ce qui pourra permettre de redéployer des effectifs, suite à des formations. De plus, afin d'éviter la coûteuse solution d'hébergement à l'hôtel, cette plateforme pourrait être dotée d'un nombre limité d'hébergement. En effet, l'Etat ne finance le dispositif que durant cinq jours, poussant le département à dégager des marges de manœuvre. D'autre part, une fois le MNA entré dans le dispositif d'ASE, il s'agit de renforcer les actions d'insertion, comme l'accompagnement à l'emploi, par le suivi de formations diplômantes et payées, ce qui aura pour effet d'éviter son prolongement dans le dispositif après sa majorité, comme c'est parfois le cas.

- A long terme, le défi majeur reste l'augmentation du nombre de places d'hébergement. Ainsi, la mise en place d'un plan pluriannuel, qui s'appuiera sur les schémas départementaux relatifs aux ESMS et aux statistiques disponibles relatives aux répartitions au niveau national, semble nécessaire pour amortir la dépense sur le temps long et s'adapter aux circonstances. Deux possibilités viables financièrement s'offrent au département : d'une part, le lancement d'un appel d'offres pour déléguer l'hébergement à des structures associatives, comme c'est le cas dans le Département du Maine-et-Loire ou dans le Gers. L'avantage de ce dispositif est la liberté d'action des associations encadrée par le Département, qui pourraient se consacrer uniquement sur ce type de public. D'autre part, le département peut envisager d'étendre les structures d'accueil existantes (moins onéreux que la création ad hoc de nouveaux établissements). Pour se faire, il doit lancer un appel d'offres préalable. Ainsi, ces deux solutions nécessitent une réflexion en amont, de gestion prévisionnelle, et un travail, notamment avec le service juridique, sur le contenu des appels d'offres. Dans l'attente d'une refonte plus globale du dispositif d'accompagnement des MNA par l'Etat, le département doit agir pour ne pas voir sa responsabilité engagée, en cas de préjudices.

A l'issue de cette note, je me permets de souligner à nouveau le caractère prioritaire de l'accueil, l'hébergement et l'accompagnement des MNA, dans un contexte d'augmentation de leur nombre. La saturation des places, ainsi que le caractère exponentiel du phénomène sont autant d'enjeux primordiaux. Ainsi, je sou mets à votre arbitrage un certain nombre de propositions destinées à, selon des horizons temporels différents, rationaliser les dispositifs existants, marquer la spécificité des MNA et augmenter le nombre de places d'hébergement, le tout en se souciant de l'impact financier de telles mesures sur la collectivité.