

FICHE INFO

L'accueil des Mineurs Non Accompagnés (MNA) dans les Départements

DONNEES CLES

- Le nombre de mineurs non accompagnés (MNA) évalués comme tels pris en charge par les services d'aide sociale à l'enfance des Départements a considérablement augmenté depuis 2015 avec une forte accélération entre 2016 et 2017 (+74%), dans des proportions très hétérogènes selon les Départements. Il s'agit à 95% de garçons ; beaucoup d'entre eux proviennent d'Afrique subsaharienne.
- Plusieurs dizaines de Départements (Bouches-du-Rhône, Dordogne, Côte-d'Or, Hautes-Pyrénées, Indre-et-Loire, Lot, Bas-Rhin...) font état d'un afflux exponentiel de MNA, dont la majorité a transité par la frontière espagnole, au cours des mois de juillet et d'août 2018.
- Les MNA représentent entre 15 et 20% des mineurs pris en charge par l'Aide sociale à l'enfance (ASE).
- Le coût de la prise en charge d'un MNA au titre de l'ASE est estimé en moyenne à 50 000€ par mineur et par an, couvrant le logement, la nourriture, les frais d'éducation et de formation. L'État rembourse aux Départements seulement les cinq premiers jours d'accueil à hauteur de 1250€ maximum par mineur.
- **Au total, l'accueil et la prise en charge de plus de 41 000 mineurs, au titre de l'aide sociale à l'enfance, à la fin de l'année 2018 représente un coût financier de 2 milliards d'euros à la charge des Départements.**
- Les Départements prennent en charge les mineurs étrangers jusqu'à leur majorité et souvent au-delà. En effet, de nombreux jeunes « majeurs étrangers » s'adressent aux Départements dans l'attente de l'obtention d'un titre de séjour.
- Depuis le mois d'août 2017, les Départements sont démunis face à des arrivées massives et plus importantes que prévues :
 - Le phénomène de saturation des structures d'accueil s'accroît ;
 - La vérification de la minorité et de l'isolement des jeunes est toujours plus complexe. Après évaluation, la moitié d'entre eux s'avèrent en réalité majeurs.

ELEMENTS DE CONTEXTE

- Les Départements sont en charge de la protection de l'enfance depuis 30 ans. Le droit commun en matière de protection de l'enfance s'applique à tous les mineurs, sans condition de nationalité. Mais les MNA sont orientés systématiquement vers l'ASE alors que leur mise à l'abri doit relever de la politique migratoire de l'État.
- Les Départements sont témoins d'une explosion du nombre d'arrivées dans leurs services de MNA, avec de grandes disparités selon les Départements. C'est la raison pour laquelle une clef de répartition (péréquation) des MNA sur l'ensemble du territoire national a été mise en place par voie de circulaire (circulaire Taubira). Aujourd'hui, face à l'ampleur des arrivées, ce dispositif est obsolète et inadapté.
- La situation est aujourd'hui préoccupante pour les Départements :
 - Sur le plan budgétaire, les Départements ne peuvent anticiper leurs dépenses qui augmentent considérablement ;
 - Les services départementaux sont contraints d'agir dans l'urgence sans avoir les structures d'accueil adaptées et les places suffisantes.
- Depuis sa prise de fonction à la Présidence de la République, Emmanuel Macron a annoncé souhaiter reprendre les négociations entamées dès 2016 avec le précédent gouvernement.

- Lors de la rencontre entre Emmanuel MACRON et l'ADF, le 6 juillet 2017, les responsabilités des flux migratoires en amont d'une admission éventuelle, sélective et rigoureuse, à l'ASE ont été évoquées. Ce point de vue a été accueilli favorablement par le Président de la République.
- Lors du dernier Congrès des Départements de France à Marseille, les 18, 19 et 20 octobre 2017, les Présidents des Départements ont adopté à l'unanimité une motion dans laquelle ils demandent que l'État assure le financement de l'évaluation de la minorité jusqu'à la mise à l'abri des jeunes non accompagnés arrivant sur le territoire national.
- Lors de son discours au Congrès de l'ADF, le Premier Ministre a annoncé la mise en place d'une **mission d'expertise associant les représentants de l'Etat et des Départements** (confirmée par une lettre de mission du 30/10/2017). L'objectif de cette mission bipartite était 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.
Le rapport conclusif de cette mission a été rendu en février 2018. Il a été présenté au Premier Ministre en présence d'une délégation de l'ADF conduite par Dominique Bussereau lors d'une audience lundi 12 mars. A l'issue de ce rendez-vous, un processus de négociation est engagé entre Matignon et l'ADF. Ce rapport est consultable sur le site www.interieur.gouv.fr (Ministère de l'Intérieur).
- Sur le plan financier, l'État a fait inscrire dans la loi de finances pour 2018 une enveloppe de 132 millions d'euros supplémentaires pour accompagner la hausse du nombre des MNA accueillis dans les Départements en 2017. Toutefois, les Départements ont rappelé le 14/02/2018 qu'ils ne signeraient pas de pactes financiers avec l'Etat tant que le Gouvernement n'aura pas annoncé des solutions concrètes aux questions fondamentales que sont les MNA et les AIS.
- Le bureau de l'ADF du 16 mai 2018, a accepté la proposition du gouvernement sur les MNA. En voici le résumé :
 - Outre des efforts de régulation des flux (démantèlement des filières, fichier national, etc.), l'Etat concentrera son aide sur la phase d'accueil et d'évaluation, en versant aux Départements un montant forfaitaire de 500 euros par jeune à évaluer. S'ajoutera une participation de l'Etat pour la mise à l'abri du jeune, d'un montant de 90 euros par jour pendant 14 jours, réduit à 20 euros entre le 15ème et le 23ème jour.
 - Le dispositif « Cazeneuve » (participation partielle de l'Etat aux dépenses d'aide sociale à l'enfance assumées par les Départements) est pérennisé alors qu'il était exceptionnel pour 2018. Il est toutefois réduit : il sera de 6 000 € pour la moitié des nouveaux jeunes MNA admis à l'ASE.
 - Les membres du bureau ont cependant regretté que cette proposition ne soit pas à la hauteur des attentes des Départements et notamment de la charge financière qu'ils assument, ni des annonces du Président de la République.
 - L'accord prévoit la sortie des dépenses supplémentaires liées aux MNA des bases de calcul du plafond d'augmentation des dépenses de fonctionnement à 1,2 % imposé par les pactes financiers.
- 141 millions d'euros ont été inscrits au PLF pour 2019, ces crédits sont destinés à compenser pour partie le coût pour les Départements de l'accueil des MNA. De plus, le Gouvernement a formulé plusieurs propositions lors du 88^e Congrès de l'ADF :
 - Exclusion du cadre de la contractualisation sur les dépenses de fonctionnement des dépenses générées par l'augmentation du nombre de MNA pris en charge depuis début 2018 ;
 - S'agissant des dépenses pour la prise en charge des MNA dans le cadre de l'ASE, l'Etat apportera une aide forfaitaire de 6 000 € par jeune pour 75 % des jeunes MNA supplémentaires en 2019 par rapport à l'année précédente ;
 - Hausse du concours de l'Etat pour la phase de mise à l'abri et d'évaluation de minorité : un forfait de 500 € par jeune complétés de 90 € d'hébergement pendant les 14 premiers jours puis 20 € jusqu'au 23^e jour.
- Depuis le début de l'année 2019, les admissions de MNA à l'ASE sont encore plus importantes que l'an dernier. Une centaine de nouveaux MNA (avec des pointes à 140) sont réorientés chaque jour vers les services d'ASE des Départements par la cellule nationale du ministère de la Justice (PJJ) chargée de la répartition nationale.

Jean-Michel RAPINAT jeanmichel.rapinat@departements.fr

POUR ALLER PLUS LOIN ...

- Décret n° 2019-57 du 30 janvier 2019 relatif aux modalités d'évaluation des personnes se déclarant mineures et privées temporairement ou définitivement de la protection de leur famille et autorisant la création d'un traitement de données à caractère personnel relatif à ces personnes.
<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000038074279&categorie>
- Motion du 88^{ème} Congrès de l'ADF (9 novembre 2018) :
<http://www.departements.fr/wp-content/uploads/2018/11/Motion-de-lADF.pdf>
- Rapport de la mission bipartite de réflexion Inspections générales (IGA-IGAS-IGJ) - Assemblée des Départements de France sur les mineurs non accompagnés (15 février 2018) :
<https://www.interieur.gouv.fr/Publications/Rapports-de-l-IGA/Rapports-recents/Les-mineurs-non-accompagnes-mission-bipartite-de-reflexion-Inspections-generales-IGA-IGAS-IGJ-Assemblee-des-departements-de-France>
- Motion adoptée lors du Congrès des Départements de France 2017 :
<http://www.departements.fr/wp-content/uploads/2017/06/CP-Motion-Assembl%C3%A9e-des-D%C3%A9partements-de-France.pdf>
- Protocole signé le 31 mai entre l'ADF et le Gouvernement mettant en place le Dispositif national de mise à l'abri, d'évaluation et d'orientation des mineurs isolés étrangers :
http://www.textes.justice.gouv.fr/art_pix/JUSF1314192C.pdf
- Circulaire interministérielle du 25 janvier 2016 :
http://www.textes.justice.gouv.fr/art_pix/JUSF1602101C.pdf
- La motion commune des Départements du Congrès ADF 2017 :
<http://www.departements.fr/wp-content/uploads/2017/06/CP-Motion-Assembl%C3%A9e-des-D%C3%A9partements-de-France.pdf>
- Lettre de mission du 30 octobre 2017 :
<http://www.departements.fr/wp-content/uploads/2018/02/Lettre-de-mission-MNA.pdf>