

FICHE INFO

L'accueil et la prise en charge des Mineurs Non Accompagnés (MNA) par les Conseils départementaux



DONNEES CLES

- Le nombre de mineurs non accompagnés (MNA) évalués comme tels et pris en charge par les services d'aide sociale à l'enfance des Départements a considérablement progressé depuis 2015 avec un triplement des effectifs entre 2016 et 2018. Il s'agit à 95% de garçons ; beaucoup d'entre eux proviennent d'Afrique subsaharienne.
- Les MNA représentent aujourd'hui entre 15 et 20% des mineurs pris en charge par l'Aide sociale à l'enfance (ASE).
- Le coût moyen 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.
- En 2019, on dénombre 16 760 nouveaux MNA orientés à la suite d'une décision judiciaire vers l'ensemble des Départements. Ceux-ci s'ajoutent aux autres MNA déjà pris en charge antérieurement par les Départements pour un total de près de 40 000 mineurs pris en charge en fin d'exercice.
- S'ajoutent de nouvelles arrivées de jeunes migrants ayant transité par la Grèce. À ce titre, Christine WILS-MOREL, préfète, a été chargée par les ministres de la Justice, des Solidarités et de la Santé et de l'Intérieur, d'organiser, de piloter et de coordonner pour la France, un programme européen de relocalisation de MNA en provenance de camps en Grèce. Ils viennent majoritairement de Syrie et d'Afghanistan. L'engagement initial de la France portait sur 350 jeunes à relocaliser, ce qui revient concrètement à les orienter vers l'ASE. Une première phase d'accueil en France s'est déroulée en août 2020. Une prochaine opération est prévue en octobre 2020.
- Par ailleurs, des négociations ont été menées à l'échelle européenne pour répartir des migrants à la suite de l'incendie d'un camp abritant plus de 12 000 migrants sur l'île de Lesbos. Le gouvernement grec a déclaré l'état d'urgence sur l'île. Ce camp hébergeait quatre fois plus de migrants que ne le prévoit sa capacité d'accueil. En conséquence, de nouveaux jeunes migrants seront orientés vers la France, donc vers les Départements.
- Jeunes majeurs : les Départements prennent en charge les mineurs étrangers jusqu'à leur majorité et souvent au-delà : environ 11 000 contrats ont été signés avec des jeunes majeurs (ex MNA) au cours de l'année 2019.

ELEMENTS DE CONTEXTE

- Les Départements exercent une lourde responsabilité en matière de protection de l'enfance depuis plus de 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 la vérification documentaire et la mise à l'abri devraient relever de la politique migratoire de l'État.
- Les Départements font face à une explosion des admissions de MNA à l'aide sociale à l'enfance, après décision judiciaire. Une clef de répartition (péréquation) des MNA sur l'ensemble du territoire national avait été mise en place par voie de circulaire (*dite Taubira*) du 31 mai 2013. Aujourd'hui, face à l'ampleur des arrivées, ce dispositif se montre obsolète et inadapté. En conséquence, il fait aujourd'hui l'objet d'une réflexion visant à rendre cette répartition plus juste entre les Départements. Les actuels critères de répartition, uniquement populationnels, doivent être totalement modifiés.
- La situation demeure très préoccupante pour les Départements :

Sur le plan budgétaire, les Départements ne peuvent anticiper leurs dépenses qui ont augmenté considérablement depuis 2015. De plus, les services départementaux sont contraints d'agir dans l'urgence sans avoir les structures d'accueil adaptées et les places suffisantes en nombre.

- 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 Congrès de l'Assemblée des Départements de France (Bouches-du-Rhône) en octobre 2017, les Présidents des Départements ont adopté à l'unanimité une motion dans laquelle ils demandaient que l'État assurât le financement de l'évaluation de la minorité jusqu'à la mise à l'abri des jeunes non accompagnés arrivant sur le territoire national. A l'occasion de ce Congrès, le Premier Ministre a annoncé la mise en place d'une **mission d'expertise associant les représentants de l'Etat et des Départements** (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 (audience du 12 mars). A l'issue de ce rendez-vous, un processus de négociation a été engagé entre Matignon et l'ADF. Ce rapport est consultable sur le site www.interieur.gouv.fr (Ministère de l'Intérieur).
- Dans la suite de cette mission, l'État a fait inscrire dans la loi de finances pour 2018 une enveloppe de 132 millions d'euros 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'aurait pas annoncé des solutions concrètes aux questions fondamentales que sont les MNA et les AIS.
- Lors du congrès de Rennes (Ille-et-Vilaine) en novembre 2018, le Bureau de l'ADF 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 concentre son aide sur la phase d'accueil et d'évaluation, en versant aux Départements un montant forfaitaire de 500 euros par jeune ayant fait l'objet d'une évaluation. S'ajoute 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 dit *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 été alors fixé à 6 000 € pour la moitié des nouveaux jeunes MNA admis à l'ASE (d'une année sur l'autre).
- 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.
- **En 2019, la participation -faible- de l'Etat a été la suivante :**
- 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.
- Pour la prise en charge des MNA dans le cadre de l'ASE, l'Etat participe forfaitairement à hauteur de **6 000 € par jeune pour seulement 75 % des jeunes MNA supplémentaires d'une année sur l'autre** soit, pour 2019, une participation financière de l'Etat à hauteur de seulement 33,678 M€.
- Depuis le 30 janvier 2019, les Conseils départementaux ont **la faculté** de saisir la préfecture (dispositif d'aide à l'évaluation de la minorité - AEM) lorsqu'un jeune migrant se déclarant mineur non accompagné se présente afin d'obtenir une protection aux fins de consulter des fichiers (VISABIO, AGDREF 2). **Or, un décret du 23 juin 2020 est venu modifier les modalités de la contribution forfaitaire de l'Etat à la mise à l'abri et à l'évaluation de la situation des personnes se déclarant mineures et privées de la protection de leur famille. Le montant de la participation de l'Etat aux frais liés à l'évaluation de minorité et d'isolement (forfait de 500 €) pourra être réduit, dans une mesure fixée par arrêté des ministres chargés de la famille et du budget, si le Département n'a pas recours au dispositif AEM.**

- Pour établir sa participation financière à l'accueil des MNA admis à l'ASE, l'Etat ne comptabilise que les nouveaux entrants au cours de l'année n-1 orientés par la cellule du ministère de la Justice vers les services d'aide sociale à l'enfance des Départements :
 - Ce premier élément minore la réalité puisque les Départements prennent en charge les MNA (par définition : mineurs) non pas sur une année mais durant toute leur minorité au moins.
 - Deuxième élément de minoration : l'Etat ne finance à terme, pour ces nouveaux entrants à l'ASE, que 6 000 euros par jeune (et donc pour seulement un an) alors que la prise en charge coûte en moyenne 50 000 euros par an (sur toute la durée de la prise en charge, y compris au-delà de 18 ans : ainsi, plus de 11 000 jeunes majeurs ont été aidés par les Départements en 2019).
 - Troisième élément de minoration : l'Etat ne prend en charge que 75% des nouveaux entrants sur l'année n-1.
- **Deux phénomènes nouveaux en 2020 :**
 - Un nombre d'évaluations en baisse pour cause de pandémie et de fermeture relative des frontières ;
 - Suite à un accord passé notamment entre la France et l'UE, de nouvelles arrivées de MNA ayant transité par la Grèce (y compris ceux provenant de l'île de Lesbos, à la suite à l'incendie d'un camp abritant plus de 12 000 migrants), pour lesquels l'évaluation a déjà été réalisée en Grèce et qui sont orientés directement à l'ASE.

CONSEILLERS REFERENTS ADF

Jean-Michel RAPINAT jeanmichel.rapinat@departements.fr

POUR ALLER PLUS LOIN ...

- **Décision du 2 juillet 2020 fixant pour l'année 2020 les objectifs de répartition proportionnée des accueils des mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille**
<https://www.legifrance.gouv.fr/eli/decision/2020/7/2/JUSF2016264S/jo/texte>
- **Décret n° 2020-768 du 23 juin 2020 modifiant les modalités de la contribution forfaitaire de l'Etat à la mise à l'abri et à l'évaluation de la situation des personnes se déclarant mineures et privées de la protection de leur famille.**
<https://www.legifrance.gouv.fr/eli/decret/2020/6/23/SSAA2003353D/jo/texte>
- **Décret n° 2019-1410 du 19 décembre 2019 relatif au calcul de la clé de répartition entre les départements des mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille**
<https://www.legifrance.gouv.fr/eli/decret/2019/12/19/SSAA1932320D/jo/texte>
- **Arrêté du 27 août 2019** fixant le montant du financement exceptionnel de l'Etat pour la prise en charge des mineurs non accompagnés confiés à l'aide sociale à l'enfance sur décision de justice et pris en charge au 31 décembre 2018.
https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=B32306277C31060FF82A4AFD86828816.tplgfr37s_3?cidTexte=JORFTXT000039003578&dateTexte=&oldAction=rechJO&categorieLien=id&idJO=JORFCONT000039002401
- **Arrêté du 28 juin 2019** pris en application de l'article R. 221-12 du code de l'action sociale et des familles et relatif à la participation forfaitaire de l'Etat à la phase de mise à l'abri et d'évaluation des personnes se déclarant mineures et privées temporairement ou définitivement de la protection de leur famille.
<https://www.legifrance.gouv.fr/eli/arrete/2019/6/28/SSAA1906009A/jo/texte>
- **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 composée de représentants des inspections générales (IGA-IGAS-IGJ) et de représentants de l'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>
- **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>
- **Circulaire interministérielle du 25 janvier 2016 :**
http://www.textes.justice.gouv.fr/art_pix/JUSF1602101C.pdf