

FICHE INFO

L'accueil et la prise en charge des Mineurs Non Accompagnés (MNA) dans les Départements



DONNÉES 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.
- L'an dernier, au cours des mois de juillet et d'août, plusieurs dizaines de Départements ont fait état d'un afflux exponentiel de MNA, dont la majorité a transité par la frontière espagnole.
- Si le flux d'entrée décline au premier semestre 2019, le nombre de jeunes reconnus mineurs non accompagnés par décision judiciaire continue d'augmenter dans de nombreux Départements. Début 2019, une centaine de nouveaux MNA (avec des pointes à 140) étaient réorientés chaque jour vers les services d'ASE des Départements par la mission MNA du ministère de la Justice (PJJ), chargée de la répartition nationale.
- 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.
- **Au total, l'accueil et la prise en charge de plus de 40 000 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. Pour 2019, on constate un relatif tassement du nombre des primo-arrivants (évaluations) mais une stabilisation du nombre de MNA pris en charge dans le cadre de l'aide sociale à l'enfance.**
- Les Départements prennent en charge les mineurs étrangers jusqu'à leur majorité et souvent au-delà : environ 8 000 contrats ont été signés avec des jeunes majeurs (ex MNA) au cours de l'année 2018. Cet accompagnement des jeunes MNA au-delà de leur majorité semble encore s'accroître en 2019.
- Au vu des effectifs, les Départements demeurent démunis face à des arrivées massives et plus importantes que prévues :
 - Le phénomène de saturation des structures d'accueil est tel qu'il peut empêcher la mise en œuvre de mesures judiciaires pour certains mineurs.
 - La vérification de la minorité et de l'isolement réel des jeunes qui présentent une demande est toujours très complexe. Après évaluation, plus la moitié d'entre eux s'avèrent en réalité majeurs et ne relèvent donc pas de l'aide sociale à l'enfance.

ÉLÉMENTS DE CONTEXTE

- Les Départements sont en charge de la 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 ;
 - 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'État 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 est 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.
- Pour 2019, ont été actées les dispositions suivantes :
 - 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 ;
 - Pour les dépenses pour la prise en charge des MNA dans le cadre de l'ASE, l'Etat apporte une aide forfaitaire de 6 000 € par jeune pour **75 %** des jeunes MNA supplémentaires d'une année sur l'autre ; ceci représente pour 2019 une aide financière de la part de l'Etat d'un montant de seulement 33,678 M€.
 - 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.
 -

Jean-Michel RAPINAT jeanmichel.rapinat@departements.fr

POUR ALLER PLUS LOIN ...

- **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=JORFTEXT000039003578&dateTexte=&oldAction=rechJO&categorieLien=id&idJO=JORFCON000039002401
- **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** de réflexion des inspections générales (IGA-IGAS-IGJ) et 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>
- 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>