

RAPPORT

LES MINEURS NON-ACCOMPAGNÉS

Un challenge pour notre département

*Rapporteur : Monsieur Gérard LECA
19 décembre 2019*

Commission Jeunesse, Éducation, Vie Citoyenne

- I. QUI SONT LES MNA ?
 - A. LE CADRE JURIDIQUE
 - B. STATISTIQUES ET PROFIL

- II. LES MNA DANS LES BOUCHES-DU-RHÔNE
 - A. HISTORIQUE
 - B. L'ACTION DÉPARTEMENTALE EN CHIFFRES
 - C. L'ÉVOLUTION DES DISPOSITIFS DÉPARTEMENTAUX
 - D. LE PARCOURS DE PRISE EN CHARGE

- III. LES ENJEUX
 - A. LA QUESTION TECHNIQUE
 - B. LA QUESTION ÉTHIQUE
 - C. LA QUESTION POLITIQUE ET FINANCIÈRE
 - D. UN PUBLIC ATYPIQUE
 - E. LE DÉFI DE LA PRISE EN CHARGE

- IV. LES PRÉCONISATIONS DU CONSEIL DE PROVENCE

A. LE CADRE JURIDIQUE

- Un mineur non-accompagné (MNA) est un « *mineur privé temporairement ou définitivement de la protection de sa famille* » (loi n° 2016-297 du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant - Art. L.221-2-2 C.A.S.F.) relevant, à ce titre, de la protection de l'enfance (art. L.112-3 C.A.S.F.) et donc de la compétence des départements (art. L221-2-2 C.A.S.F.).
- Cette notion est initialement apparue dans un cadre juridique international :
 - la Convention Internationale des Droits de l'Enfant de 1989,
 - la directive européenne 2011/95/UE du 13 décembre 2011.
- Elle est entrée dans le droit français par une réforme législative de 2016 mais préexistait cependant depuis 2007 sous l'appellation « *mineur étranger isolé* » (MIE) et relevait alors déjà de la politique de protection de l'enfance.

A. LE CADRE JURIDIQUE

- Deux critères font entrer les MNA dans le champ de la protection de l'enfance :
 - la minorité qui entraîne une incapacité juridique,
 - l'absence de représentant légal qui entraîne une situation d'isolement de l'enfant et donc un besoin de protection.

- Cependant, les MNA relèvent également du droit des étrangers, ne disposant pas de la nationalité française.

- Or :
 - La protection de l'enfance ne pose pas la question de la nationalité du mineur,
 - Et il n'existe pas de statut juridique propre aux MNA permettant d'articuler les deux cadres protection de l'enfance / droit des étrangers.

B. STATISTIQUES ET PROFILS

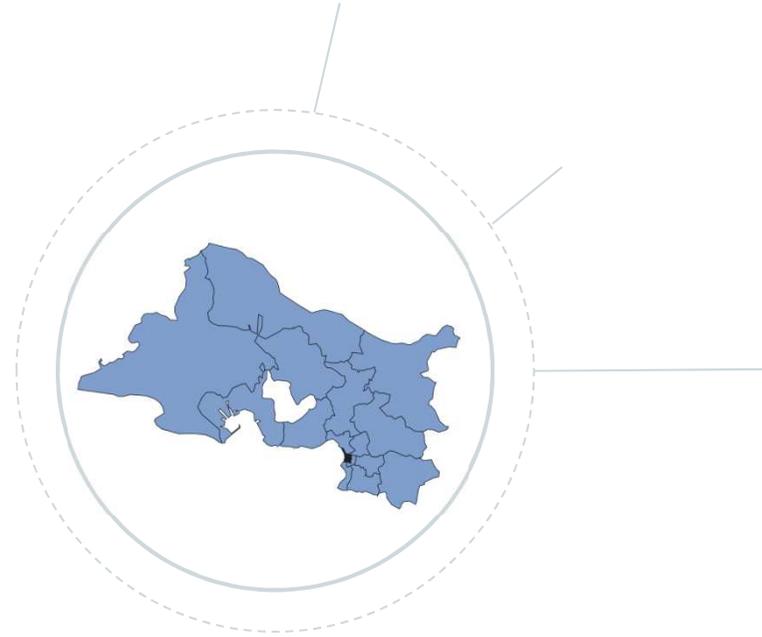
- « L'ADF indique qu'il y a actuellement 13000 mineurs non-accompagnés accueillis dans le dispositif de protection de l'enfance, auxquels s'ajoutent environ 5000 situations d'anciens MNA devenus jeunes majeurs (...) et environ 2400 personnes se déclarant MNA [en cours d'évaluation] » (ANESM, 2017).
- « 14908 enfants non-accompagnés ont été reconnus comme tels sur le territoire français (...) au cours de l'année 2017, soit une augmentation de 85% par rapport à l'année 2016. Ces enfants étaient très majoritairement des garçons, âgés entre 16 et 18 ans. Les données recueillies auprès des services compétents, dans le cadre de cette étude, rendent compte de la diversité des pays d'origine représentés (...), avec des différences notables d'un département à l'autre (...). En tendance, les professionnels consultés signalent une augmentation récente de la proportion de jeunes originaires de pays d'Afrique sub-saharienne francophone, notamment de Guinée, de Côte d'Ivoire ou encore du Mali ; ce que les données nationales reflètent également » (ANF, 2018).

HISTORIQUE

→ Marseille, terre d'accueil

→ Les années 90 et l'initiative de Jean-Pierre Deschamps

→ L'engagement des institutions bucco-rhodaniennes

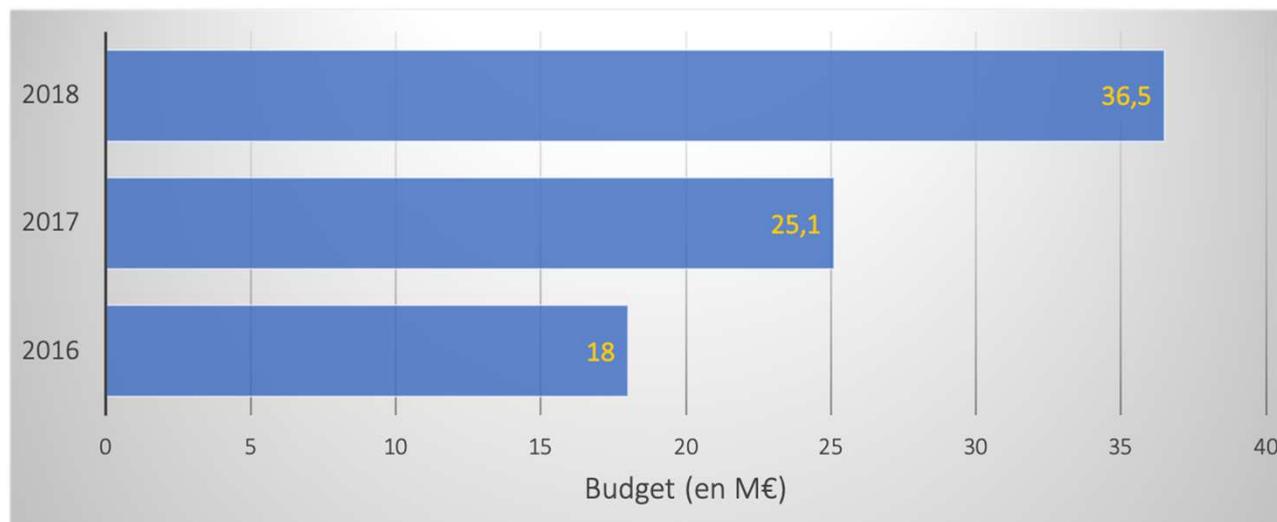


L'ACTION DU DÉPARTEMENT EN CHIFFRES

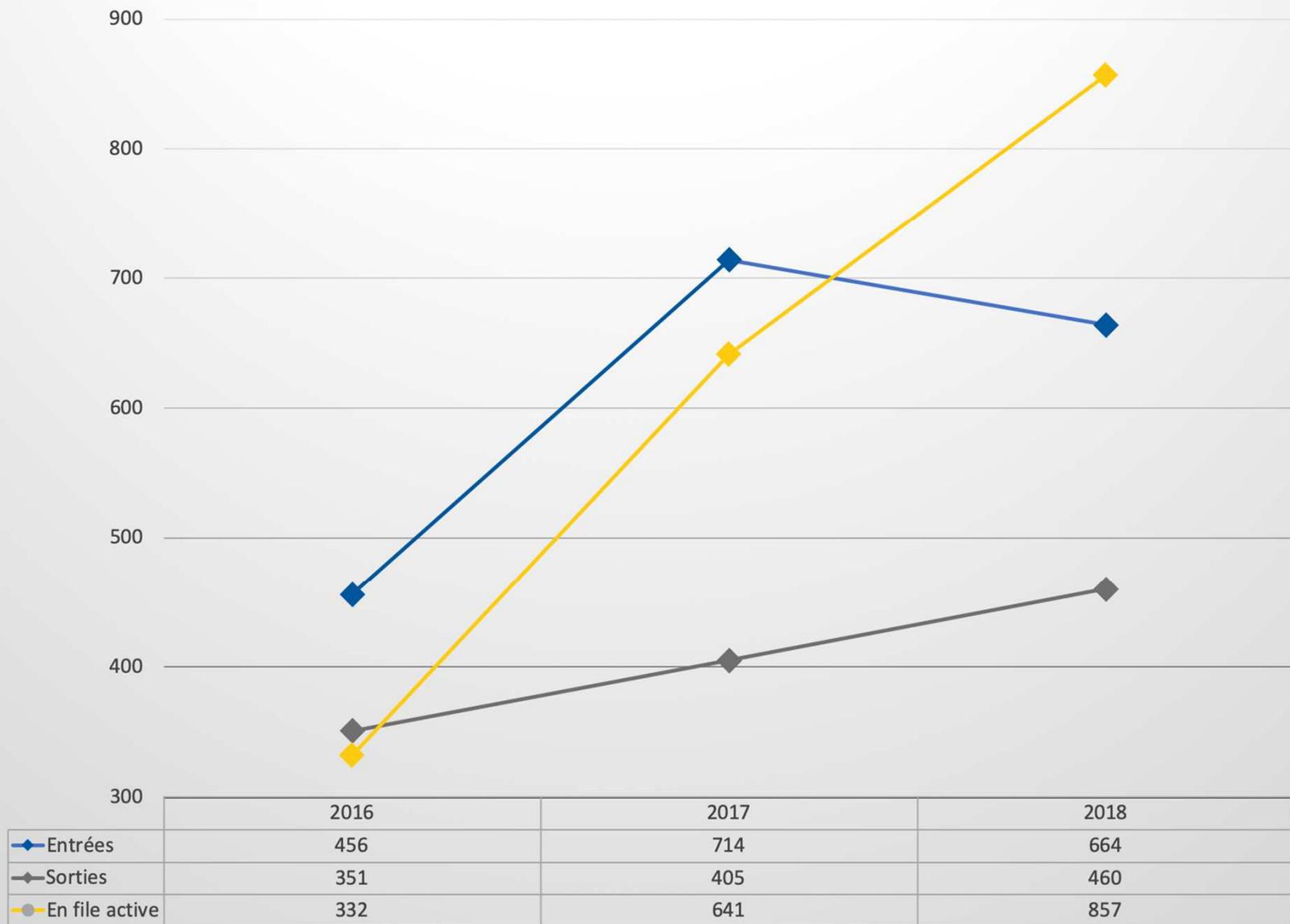
En 2018, le Pôle MNA de la Direction de l'Enfance réalise :

- **541** premiers contacts,
- **7700** accueils / passages,
- **193** jours d'ouverture,
- **255** personnes mises à l'abri,
- **13479** nuitées (8834 en 2017)

Le budget consacré par le département à cette problématique a plus que doublé entre 2016 et 2018 :



Évolution du nombre de MNA recensés par la Direction Enfance-Famille
du Département des Bouches-du-Rhône entre 2016 et 2018



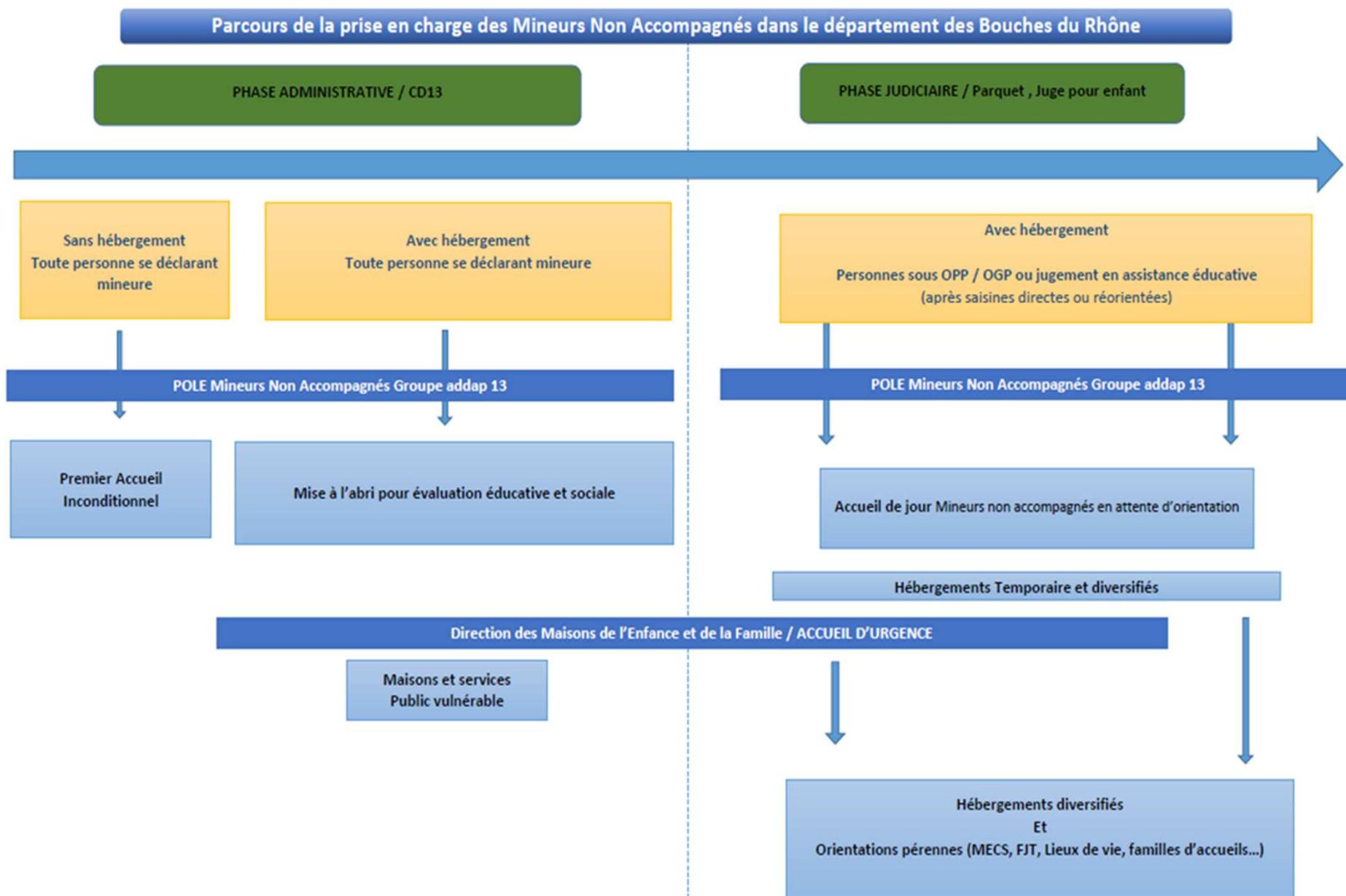
L'ÉVOLUTION DES DISPOSITIFS DÉPARTEMENTAUX

Depuis 2018, **307** places d'accueil ont été créées, avec notamment :

- plus de **50** places d'accueil permanent en hôtel avec accompagnement éducatif par l'ADDAP 13 ;
- **92** places en Maisons d'Enfants à Caractère Social (M.E.C.S.) ;
- **50** places en Foyer Jeunes Travailleurs (F.J.T.) pour des jeunes majeurs.

Les projets 2019:

- Appel à projet : création de 500 places d'hébergement pour des M.N.A. et de 200 places en F.J.T., principalement pour des contrats jeunes majeurs ;
- Projets d'extension de places en M.E.C.S. en cours ;
- Recherche de locaux pour créer des lieux d'accueil M.N.A..



A. LA QUESTION TECHNIQUE

La gestion des MNA, au carrefour entre la protection de l'enfance et du droit des étrangers, est éminemment complexe et lourde d'enjeux humains, politiques, financiers qui vont bien au-delà des seules frontières, des seules ressources et, même, des seules compétences du Département.

B. LA QUESTION ÉTHIQUE

Pour le droit, un MNA est avant tout un enfant mais dans le contexte géopolitique actuel, l'ambiguïté du statut juridique de ces publics laisse toute place à de vives controverses et aux interprétations les plus nuancées dont il nous semble indispensable de nous extraire ici, pour une bonne éthique du débat.

C. LA QUESTION POLITIQUE ET FINANCIÈRE

Résoudre la problématique des MNA consiste à trouver un équilibre entre à la fois:

- politique bienveillante et volontariste vis-à-vis de publics particulièrement vulnérables,
- bonne gestion des deniers publics et des flux migratoires,
- juste répartition des responsabilités entre États et collectivités.

D. UN PUBLIC ATYPIQUE

Les études sociologiques distinguent les candidats au départ suivant plusieurs typologies :

- exilés, mandatés, exploités, fugueurs, errants (A. Etiemble, 2002)
- réfugiés, confiés, rejoignants, exploités, missionnés, conquérants (C.Helfter, 2010).

E. LE DÉFI DE LA PRISE EN CHARGE

→ Au-delà des ressources à mobiliser pour subvenir aux besoins fondamentaux de ces jeunes (hygiène, alimentation), les principes de prise en charge posés par le droit international sont extrêmement complexes à mettre en œuvre :

- **La primauté à l'éducatif** : implique des structures professionnelles, pluridisciplinaires ; or, les problématiques propres aux MNA sont complexes et réclament des compétences pour lesquelles les travaux sociaux ne sont pas nécessairement formés ;
- **Accueil dans la langue d'origine** : on recense une trentaine de nationalités différentes chez les jeunes accueillis en 2018 ;
- **Mise à l'abri** : suppose une stabilisation du statut ; or, l'élaboration du rapport d'évaluation de la minorité, sur lequel se fonde la décision du juge et du Président du Conseil Départemental, nécessite au moins trois semaines.

E. LE DÉFI DE LA PRISE EN CHARGE

→ La question de l'évaluation est sans doute l'un des points les plus problématiques :

- Fixés par l'arrêté interministériel du 17 novembre 2016, **les critères dévaluation sont multiples** : état civil, composition familiale, présence éventuelle de membres de la famille en France, conditions de vie dans le pays d'origine et déroulement de la scolarité, motifs du départ et parcours migratoire, conditions de vie depuis l'arrivée en France, projet de la personne (scolarisation, demande d'asile...) ;
- **Les méthodes d'évaluation** employées sont complexes et peu fiables :
 - Les papiers d'identité n'existent pas forcément dans le pays d'origine ou peuvent être contrefaits ;
 - L'âge osseux, récemment validé par le Conseil d'État, est encadré et ne peut se pratiquer qu'à la demande du juge. De plus, la marge d'erreur est de 1 à 3 ans (notamment en raison des conditions de vie antérieure: malnutrition, dénutrition, entrée précoce dans l'état adulte...) ;
 - L'âge biologique, quant à lui, nécessite des examens interdits.

- **Proposition 1** : Proposer une réforme de la clef de répartition et la prise en compte des Ordonnances de Placement Provisoire (OPP) en saisine directe.
- **Proposition 1bis** : Pérenniser l'expérimentation introduite par Décret du 30 juin 2018, permettant de déroger à la règle d'extension de places pour les établissements habilités.
- **Proposition 2** : Faire assumer par les services de l'État la charge des demandeurs jusqu'à réalisation de l'évaluation.
- **Proposition 3** : Renforcer la collaboration technique entre le département et le Tribunal pour enfant.

- Proposition 4 : Engager un travail de recherche avec l'Université sur la qualité des évaluations et les questions géopolitiques entourant la question des MNA.
- Proposition 5 : Améliorer la formation initiale des travailleurs sociaux.
- Proposition 6 : S'intéresser au bien-fondé de la fiche biométrique.
- Proposition 7 : Étendre la proposition de loi « jeunes majeurs » aux M.N.A. devenus majeurs.
- Proposition 8 : Faciliter l'accueil des jeunes filles .
- Proposition 9 : Communiquer sur la prise en charge des MNA par le Département, a minima dans la presse spécialisée en travail social.

POUR CONCLURE...