



INSPECTION GENERALE
DES AFFAIRES SOCIALES



inspection générale
de la Justice



ASSEMBLÉE DES
DÉPARTEMENTS
DE FRANCE

**Mission bipartite de réflexion
sur les mineurs non accompagnés**

Note

Janvier 2018

Sommaire

1.	Le socle commun des actions à mener, quelle que soit l'autorité compétente	6
1.1	Accroître les capacités de mise à l'abri	6
1.2	Contenir le délai d'évaluation à 25 jours maximum	7
1.3	Modéliser l'évaluation.....	7
1.4	Protéger dès le premier accueil les jeunes manifestement mineurs	7
1.5	Organiser un circuit court pour les personnes manifestement majeures	8
1.6	Éviter les réévaluations	8
1.7	Mettre en œuvre un bilan de santé systématique	8
1.8	La question de la mise à l'abri en cas de recours.....	9
2.	Les scénarii	10
2.1	Scénario 1 : compétences inchangées avec un remboursement accru de l'Etat.....	10
2.1.1	Le principe.....	10
2.1.2	Les hypothèses de calcul.....	10
2.1.2.1	Calcul des coûts d'hébergement	10
2.1.2.2	Calcul des coûts d'évaluation	11
2.1.3	Incidence financière.....	13
2.1.3.1	Canal de financement.....	13
2.1.3.2	Coût global du scénario de remboursement	13
2.1.4	Incidence juridique	13
2.2	Scénario 2 : transfert de compétences à l'Etat.....	13
2.2.1	L'Etat devient responsable de la mise à l'abri des MNA.....	14
2.2.1.1	La nécessité de créer un parc spécifique d'hébergement.....	14
2.2.1.2	Estimation du nombre de places nécessaires	14
2.2.1.3	La mise en œuvre	14
2.2.2	Estimation du coût budgétaire	14
2.2.2.1	Coûts d'investissements	14
2.2.2.2	Coûts de fonctionnement.....	15
2.2.3	L'Etat devient responsable de l'évaluation.....	15
2.2.3.1	La question de l'autorité compétente.....	15
A.	L'autorité judiciaire.....	15
B.	Le préfet.....	16
2.2.3.2	La mise en œuvre	16
A.	La création de plateformes interdépartementales avec des équipes d'évaluation mobiles.....	16
B.	La composition des plateformes d'évaluation.....	17
C.	Les schémas d'organisation territoriale.....	17
D.	Le point d'entrée dans le dispositif	18
2.2.3.3	Incidence juridique	18
2.2.4	Estimation du coût budgétaire global du scénario de transfert juridique.....	19
3.	Points d'attention	20
3.1	Période transitoire en cas de transfert des compétences à l'Etat.....	20
3.2	Nécessité d'un pilotage interministériel renforcé	20
3.3	Responsabilité conjointe de l'Etat et des départements	20

Introduction

A la demande du cabinet du Premier ministre, la présente note a été établie par la mission bi partite¹, à la suite de la remise de la note d'étape du 18 décembre 2017 et d'une réunion de restitution organisée le 8 janvier 2018, afin d'affiner les propositions présentées.

Selon les chiffres de la mission « mineurs non accompagnés » (M-MNA) de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ), le nombre de MNA confiés aux départements sur décision judiciaire en 2017 s'établit à 14 908², contre 8 054 en 2016 soit une hausse de 85 % en 2017³.

D'après un questionnaire flash lancé par l'ADF début janvier 2018 auprès de l'ensemble de ses adhérents, le nombre total d'évaluations de minorité et d'isolement réalisé au cours de l'année 2017 serait supérieur à 50 000⁴. Ces flux ont eu des conséquences importantes sur les départements, mettant souvent en difficulté leurs organisations et leurs équipes. Quant au nombre de MNA pris en charge au titre de l'ASE au 31 décembre 2017, il dépasserait 25 000, selon les données de l'ADF, confirmant ainsi les prévisions régulièrement établies.

Afin d'intégrer ces données, la mission bi partite a opté pour une présentation de scénarii avec trois hypothèses correspondant dès 2018 aux flux d'arrivées suivants : 40 000, 50 000 et 60 000 accueils.

La réforme du dispositif actuel de mise à l'abri et d'évaluation des jeunes se présentant comme mineurs isolés doit poursuivre deux objectifs majeurs :

- assurer une mise à l'abri immédiate et effective des jeunes le temps de leur évaluation ;
- fiabiliser et harmoniser l'évaluation de la minorité et de l'isolement en garantissant une égalité de traitement et des délais maîtrisés sur l'ensemble du territoire national.

L'organisation retenue devra respecter le principe de libre administration des collectivités locales et l'égalité de traitement des jeunes se déclarant mineurs, indépendamment de leur extranéité.

Cette note récapitule les actions à mettre en œuvre quelle que soit l'autorité compétente (socle commun) et présente successivement deux scénarios de réforme – sans transfert de compétences et avec transfert de compétences à l'Etat – ainsi que quelques points d'attention.

¹ Inspection générale de l'administration (IGA), inspection générale des affaires sociales (IGAS), inspection générale de la justice (IGJ) et assemblée des départements de France (ADF).

² L'origine de ces décisions est la suivante : décisions prises suite à une sollicitation de la cellule par le parquet : 12 039 ; décisions prises suite à une sollicitation de la cellule par le juge des enfants : 183 ; ordonnances de placement provisoire (OPP) directes ou jugement en assistance éducative du juge des enfants : 1 868 ; OPP directes du parquet : 664 ; jugements de tutelle : 112 ; décisions de cour d'appel : 42.

³ Source : Mission MNA.

⁴ À l'issue de la rédaction de la présente note, la mission a eu connaissance des données de l'agence des services de paiement (ASP) qui fait état de plus de 70 000 demandes de remboursement reçues pour des évaluations effectuées en 2017. Ces chiffres n'ont pas été consolidés afin notamment d'en écarter les éventuels doubles comptes. Les tableaux communiqués par l'ASP, en date du 17 décembre 2017, indiquent que 58 936 évaluations ont été payées et 13 026 demandes de remboursement sont en cours de traitement, soit un total de 71 962 évaluations réalisées en 2017. Le nombre de jeunes évalués mineurs s'établit à 41 741 soit 58 % des jeunes évalués.

1. LE SOCLE COMMUN DES ACTIONS A MENER, QUELLE QUE SOIT L'AUTORITE COMPETENTE

Que l'Etat rembourse les départements ou bien qu'il se voit transférer la compétence de mise à l'abri et d'évaluation des MNA, l'organisation à mettre en place devra se fixer les objectifs opérationnels suivants :

- accroître les capacités de mise à l'abri ;
- contenir le délai d'évaluation à 25 jours maximum ;
- harmoniser l'évaluation sur tout le territoire ;
- éviter les réévaluations ;
- prévoir des circuits courts pour les jeunes manifestement mineurs ou majeurs ;
- organiser un bilan de santé systématique durant la phase d'évaluation et de mise à l'abri.

1.1 Accroître les capacités de mise à l'abri

Actuellement, les jeunes en cours d'évaluation sont fréquemment à l'hôtel ou à la rue. L'objectif doit être d'éviter l'un et l'autre. Face à un phénomène migratoire croissant et structurel et compte tenu de la saturation de l'offre existant dans les départements - foyers départementaux de l'enfance, maisons d'enfants à caractère social (MECS) -, la mise à l'abri effective des MNA en cours d'évaluation nécessite de mobiliser simultanément plusieurs canaux :

- mobilisation de bâtiments publics existants par leur mise à disposition par les collectivités publiques affectataires ou par réquisition préfectorale ;
- création d'une offre spécifique sous forme de centres de mise à l'abri (par réhabilitation de locaux existants et par construction neuve).

Cette offre pourrait éventuellement être complétée par un recours accru à des familles d'accueil ou en soutenant des initiatives issues de la société civile.

La mise à l'abri des MNA en cours d'évaluation dans des établissements d'accueil habilités au titre de l'ASE (entre 150 et 200 euros par nuit) n'est possible que dans les départements confrontés à des flux faibles et dont l'offre n'est pas saturée. Dans les départements qui font face à des arrivées massives, les capacités d'accueil de droit commun s'avèrent totalement sous-dimensionnées⁵.

La mission estime que la constitution d'une offre supplémentaire d'hébergement doit être considérée comme prioritaire pour les pouvoirs publics.

Le regroupement et la mise à l'abri de ces jeunes dans des structures d'hébergement adaptées serait de nature à assurer une protection immédiate des jeunes effectivement mineurs, à prévenir leur errance mais aussi à harmoniser les modalités de prise en charge.

⁵ Par exemple, moins de 100 places de MECS dans les Hautes-Alpes pour plus de 2 000 arrivées de MNA en 2017.

De même que la France s'est dotée progressivement d'un parc d'hébergement d'urgence - centres d'hébergement d'urgence (CHU), centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) - et de centres d'accueil des demandeurs d'asile (CADA), la mission estime qu'une politique publique en direction des MNA doit s'accompagner de la constitution d'une offre structurée de mise à l'abri.

1.2 Contenir le délai d'évaluation à 25 jours maximum

La maîtrise du délai d'évaluation conditionne la soutenabilité budgétaire et la fluidité du dispositif de mise à l'abri. Aujourd'hui, selon l'ADF, ce délai est en moyenne de 40 jours, alors que le remboursement s'effectue sur la base de cinq jours maximum.

Les facteurs d'allongement tiennent principalement à la saturation des capacités d'évaluation et aux délais requis par les vérifications documentaires.

Il résulte des échanges de la mission avec la direction centrale de la police aux frontières (DCPAF) que la totalité des demandes de vérifications documentaires pourrait techniquement être traitée dans un délai maximum de 20 jours francs, sous réserve d'effectifs supplémentaires en analystes de la fraude documentaire et à l'identité (AFDI)⁶.

La réalisation d'entretiens par une équipe pluridisciplinaire, la rédaction d'un rapport d'évaluation et sa transmission à l'autorité décisionnaire peuvent être théoriquement conduits en trois jours. Les auditions conduites par la mission montrent la nécessité d'y ajouter un délai préalable de répit, de l'ordre d'une journée, avant que le jeune soit à même de livrer son récit.

En conséquence, l'ensemble du processus d'évaluation doit pouvoir être conduit dans un délai maximum de 25 jours.

La mission recommande :

- **que l'Etat s'engage à effectuer les vérifications documentaires qui sont de sa responsabilité dans un délai maximum de 20 jours ;**
- **que le délai maximum d'évaluation ouvrant droit à remboursement soit porté de cinq jours à 25 jours.**

1.3 Modéliser l'évaluation

L'harmonisation nationale de l'évaluation implique de la modéliser à travers **l'élaboration d'un référentiel national.**

La mission préconise le regroupement des moyens humains au sein de plateformes afin de garantir les mêmes standards sur l'ensemble du territoire et de rationaliser les délais.

1.4 Protéger dès le premier accueil les jeunes manifestement mineurs

Le dispositif d'accueil et d'orientation doit organiser un circuit court pour les jeunes manifestement mineurs, qui doivent pouvoir être repérés dès le premier accueil. Une mise à l'abri sans délai doit leur être offerte mais aussi une orientation dès que possible vers des structures de l'ASE, le parquet étant alors saisi sans attendre le délai maximum de cinq jours.

⁶ Cf. *infra* § 2.1.2.2.

1.5 Organiser un circuit court pour les personnes manifestement majeures

Les personnes manifestement majeures doivent pouvoir être orientées rapidement vers des dispositifs adultes, afin d'éviter leur cohabitation avec des mineurs dans les centres de mise à l'abri.

Cette orientation doit s'accompagner d'une notification écrite de refus d'admission à l'ASE, d'une information sur les voies de recours et les dispositifs de droit commun ouverts aux adultes.

1.6 Éviter les réévaluations

De nombreux interlocuteurs de la mission ont fait état de réévaluations de jeunes déjà évalués dans un autre département. Bien que ce phénomène ne soit pas quantifié, il semble résulter :

- de l'initiative des jeunes (nomadisme) : ce sont des personnes évaluées majeures dans un département sollicitant leur mise à l'abri dans un autre département en se déclarant mineures ;
- de l'initiative de départements : une nouvelle évaluation est effectuée par le département d'accueil de jeunes orientés par la mission nationale MNA, qui avaient été évalués mineurs dans un premier département.

La prévention des réévaluations à l'initiative des jeunes passe par un système national de reconnaissance biométrique des jeunes déjà évalués majeurs. Cette question a été développée dans la note d'étape. **Le coût de la création d'un fichier national biométrique est estimé par la direction du budget (DB) à 5 M euros.**

La prévention des réévaluations à l'initiative des départements d'accueil nécessite la mise en place d'un mécanisme d'opposabilité des évaluations entre départements. Cette opposabilité juridique serait mieux assurée en cas de transfert de la compétence d'évaluation à l'État, la décision d'un président de conseil départemental (PCD) ne s'imposant pas à un autre.

A l'inverse, en cas de maintien de la compétence actuelle des départements, et compte tenu du principe de libre administration des collectivités locales, seule la modélisation des évaluations permettrait d'éviter des réévaluations à l'initiative des départements d'accueil.

1.7 Mettre en œuvre un bilan de santé systématique

La prise en charge sanitaire des jeunes en cours d'évaluation est aujourd'hui, selon les départements, très aléatoire.

La mission recommande de mettre à profit la période d'évaluation pour organiser systématiquement un bilan de santé qui devrait inclure, outre les soins urgents, un examen clinique⁷ et un accompagnement éventuel par un professionnel de santé en cas de syndrome de stress post-traumatique.

⁷ Vérification du statut vaccinal, déclenchement éventuel d'examens de dépistage en fonction du pays d'origine et du profil (parasitoses, tuberculose), orientation le cas échéant vers des consultations spécialisées.

1.8 La question de la mise à l'abri en cas de recours

Les jeunes évalués majeurs et qui contestent cette évaluation en saisissant le juge des enfants ne sont pas, sauf exception, maintenus à l'abri. Compte tenu des délais de jugement, ils peuvent passer plusieurs mois à la rue dans l'attente d'une décision de justice définitive.

Faut-il envisager le maintien de la mise à l'abri des jeunes se déclarant MNA durant l'examen des recours, à l'instar du dispositif en vigueur pour majeurs les demandeurs d'asile pendant la durée de l'instance devant la Cour nationale du droit d'asile ? Dans l'affirmative, cela supposerait la création de nouvelles structures d'accueil ou la mobilisation d'un plus grand nombre de chambres d'hôtel.

Deux hypothèses de coût d'un maintien de la mise à l'abri pendant l'examen du recours ont été examinées avec la DB et la direction générale de la cohésion sociale (DGCS), l'une sur la base d'un hébergement en centre d'hébergement d'urgence à 20 euros la nuitée, l'autre sur la base d'un hébergement hôtelier à 60 euros la nuitée.

Hypothèse N° 1 : sur la base d'un hébergement en centre d'hébergement d'urgence à 20 euros la nuitée.

Nb de jeunes évalués	dont évalués majeurs	Nb de recours (avec un taux de recours à 50%) ⁸	Jugement JE sous 1 mois	Jugement JE sous 4 mois
40 000	50 %	10 000	6 M euros	24 M euros
50 000	50 %	12 500	7,5 M euros	30 M euros
60 000	50 %	15 000	9 M euros	36 M euros

Hypothèse N° 2 sur la base d'un hébergement hôtelier à 60 euros la nuitée.

Nb de jeunes évalués	dont évalués majeurs	Nb de recours (avec un taux de recours à 50%) ⁹	Jugement JE sous 1 mois	Jugement JE sous 4 mois
40 000	50 %	10 000	18 M euros	72 M euros
50 000	50 %	12 500	22,5 M euros	90 M euros
60 000	50 %	15 000	27 M euros	108 M euros

La mission s'accorde à considérer qu'une telle réforme devrait, dans les deux hypothèses envisagées, s'accompagner impérativement d'une maîtrise rigoureuse du délai d'examen des recours. Le délai d'un mois certes optimal est peu réaliste tandis que le délai de quatre mois correspond à celui du traitement moyen d'une requête en assistance éducative.

Selon l'analyse de la direction des services judiciaires (DSJ), l'examen de 10 000 procédures supplémentaires par an concernant des MNA nécessiterait les besoins supplémentaires en ressources humaines suivants :

- + 25,3 ETP de magistrats, dont + 22,3 ETP de juges des enfants et + 3 ETP de magistrats du parquet ;
- + 23,5 ETP de fonctionnaires, dont + 10 ETP de greffiers et + 13,5 ETP d'adjoints administratifs.

⁸ Ce taux a été établi sur la base des données apportées à la mission lors de ses déplacements.

⁹ Cf. note précédente.

Ces chiffres s'entendent sans changement du délai moyen de traitement d'une requête en matière d'assistance éducative qui est de quatre mois au niveau national. Le coût global supplémentaire peut être estimé à 2,46 M euros¹⁰ qui doit s'ajouter au coût d'un maintien de la mise à l'abri pendant l'examen du recours.

Par ailleurs, des échanges entre la DGCS et la direction des affaires juridiques (DAJ) du secrétariat général des ministères chargés des affaires sociales (SGMAS), il apparaît que la qualité - et donc le coût - de la mise à l'abri durant la phase de recours ne pourrait pas être dégradée, du fait que les jeunes devraient continuer à être considérés comme a priori mineurs jusqu'à la fin des procédures de recours. Aussi, le coût par jour et par jeune devrait rester égal durant toute la période pour la partie des jeunes qui engagera une procédure de recours.

2. LES SCENARI

2.1 Scénario 1 : compétences inchangées avec un remboursement accru de l'Etat

2.1.1 Le principe

Dans ce scénario, la répartition des compétences en matière de recueil provisoire d'urgence et d'évaluation reste inchangée. Le soutien de l'Etat se traduit par une augmentation significative de sa participation financière à tout ou partie des dépenses liées aux MNA pendant la période de mise à l'abri et d'évaluation.

La mission a écarté l'hypothèse d'un remboursement aux frais réels, ce scénario présentant un caractère inflationniste et se révélant peu incitatif tant pour les départements que pour l'Etat.

2.1.2 Les hypothèses de calcul

2.1.2.1 Calcul des coûts d'hébergement

Le remboursement s'effectuerait sur la base d'une durée moyenne de mise à l'abri de 14 jours.

Hypothèse de durée moyenne de mise à l'abri	
Pour 25 % des jeunes manifestement mineurs	3 jours
Pour 25 % des jeunes (manifestement majeurs)	3 jours
Pour 50 % des jeunes	25 jours
Soit en moyenne	14 jours

En outre, la mission a examiné la possibilité de prolonger, sous certaines conditions, la mise à l'abri pendant la durée des recours judiciaires¹¹.

En cas de mise à l'abri dans une structure collective comportant un encadrement socio-éducatif, il est proposé de prendre pour base de remboursement un forfait de 120 euros. En cas de mise à l'abri en chambre d'hôtel, il est suggéré de prendre pour base de remboursement un forfait de 60 euros comprenant un suivi socio-éducatif allégé.

¹⁰ Sur la base d'un coût unitaire par magistrat de 60 000 euros soit 1 518 000 euros et de 40 000 euros pour un fonctionnaire soit 940 000 euros.

¹¹ Cf. supra § 1.8.

La mission a donc retenu un prix de journée moyen de 90 euros correspondant à 50 % de mise à l'abri en hôtel et 50 % dans des structures collectives.

2.1.2.2 Calcul des coûts d'évaluation

Les calculs ont été effectués sur la base d'un remboursement forfaitaire de l'évaluation estimé à **500 euros**.

En effet, la mission évalue à 439 euros le coût d'une évaluation socioéducative. Ce coût est porté à 520 euros avec un volet sanitaire.

Le tableau ci-après décompose les facteurs de formation de ces coûts :

Coûts unitaires de traitement d'un dossier d'un mineur non accompagné pendant la phase d'évaluation sociale

Évaluation socio-éducative				Pour 100 jeunes	Par jeune	pour 100 jeunes	En nbre d'heures	
	Temps (en heures)	coût horaire	coût par dossier	100 % des jeunes	Accueil 15 mn	15	1500	25 h
Accueil (TS ¹²)	0,25	26,17 €	6,54 €					
Entretien(s) (TS)	2	26,17 €	52,34 €					
Rédaction rapport (TS)	2	26,17 €	52,34 €	Pour 50 % des jeunes : entretien 30 mn + 30 mn rédac rapport		60	3000	50 h
Frais d'interprétariat (unités)	6	28,00 €	168,00 €	pour 50 % des jeunes : entretien 90 mn + 90 mn rédac rapport		180	9000	150 h
Coordination préfecture / PAF (TS)	1,5	26,17 €	39,26 €					
Ouverture dossier (secrétariat)	0,25	19,94 €	4,99 €	Pour 25 % des jeunes 2 nd entretien		60	1500	25 h
Info Parquet / CD (secrétariat)	0,5	19,94 €	9,97 €	Total pour 100 jeunes				250 h
Coordination sortie dispositif évaluation (secrétariat)	0,5	19,94 €	9,97 €	Moyenne temps de TS par jeune		2,5 h		
Remise de la notification (TS)	0,5	26,17 €	13,09 €					
Validation par cadre	0,25	37,38 €	9,35 €					
Coût hors frais de gestion			365,83 €					
Frais de structure et de gestion : 20 %			73,17 €					
Coût évaluation socioéducative				439 €				

¹² Travailleur social.

Coût unitaire de l'accompagnement sanitaire

	Temps (en heures)	Coût unitaire	Coût total
<i>Bilan de santé¹³</i>			
<i>Accompagnement du jeune (TS)</i>	2	26,17 €	52,34 €
<i>Entretien infirmier</i>	0,5	40 €	20 €
<i>Entretien psychologue (30 mn, 50% des jeunes)</i>	0,25	35 €	8,75 €
Coût unitaire volet sanitaire		81,09 €	

Total Coût unitaire pour la phase d'évaluation	520 euro
---	-----------------

¹³ Bilan de santé : consultation, examen clinique général, analyse sanguine, dépistages ciblés en fonction du profil et du pays d'origine (tuberculose, parasitoses, hépatites, VIH) ; le coût de ce bilan n'est pas intégré dans le tableau dans la mesure où il est pris dans le budget global des établissements.

2.1.3 Incidence financière

2.1.3.1 Canal de financement

Le canal proposé est le budget opérationnel de programme (BOP) 304 « Inclusion sociale et protection des personnes » au sein de la mission « solidarité, insertion et égalité des chances ».

Le remboursement intervient alors comme aujourd'hui sur la base d'un système déclaratif à l'agence des services de paiement (ASP), les départements déclarant le type de prise en charge (hôtel/établissement) et le nombre de nuitées. Le remboursement est plafonné à 25 jours.

2.1.3.2 Coût global du scénario de remboursement

L'estimation totale de cette option est retracée dans le tableau ci-après.

Durée moyenne de mise à l'abri avant recours : 14 jours à 90 euros			
Nb jeunes évalués	Coût évaluation	Coût mise à l'abri	TOTAL
40 000	20 M €	50,4 M €	70,4 M €
50 000	25 M €	63 M €	88 M €
60 000	30 M €	75,6 M €	105,6 M €

Ce total n'inclut pas la prise en charge de la mise à l'abri pendant la durée de l'examen des recours dont les coûts détaillés sont exposés *supra*¹⁴.

2.1.4 Incidence juridique

Cette hypothèse implique une simple modification réglementaire des bases de remboursement par l'Etat. En effet, les articles R. 221.11 et R. 221-12 du CASF précisent que le remboursement est effectué sur la base des cinq jours du recueil provisoire d'urgence.

2.2 Scénario 2 : transfert de compétences à l'Etat

Dans ce scénario, l'Etat devient responsable de l'accueil provisoire d'urgence des MNA et/ou de l'évaluation de leur situation.

L'ADF rappelle son attachement au transfert de ces deux compétences à l'Etat.

La mission estime qu'il est souhaitable de ne pas dissocier la mise à l'abri de l'évaluation, l'imbrication de ces deux fonctions dans l'accompagnement des MNA étant essentielle. En effet, l'observation des jeunes durant la phase de mise à l'abri participe de leur évaluation et les décisions prises à l'issue influent sur le fonctionnement de l'hébergement.

La description de ces deux transferts de compétence est néanmoins présentée de manière successive pour évaluer leurs incidences respectives.

¹⁴ Cf. *supra* § 1.8.

2.2.1 L'Etat devient responsable de la mise à l'abri des MNA

2.2.1.1 La nécessité de créer un parc spécifique d'hébergement

Si l'Etat organise l'hébergement d'urgence des MNA, en respectant l'exigence d'une véritable mise à l'abri avant évaluation - donc ni à l'hôtel, ni à la rue – une offre spécifique d'hébergement devra être mise en place.

La mission recommande que dans cette hypothèse, le pilotage du dispositif soit confié à la DGCS et au réseau des DDCS, afin d'ancrer sans ambiguïté la mise à l'abri des mineurs non accompagnés dans le référentiel du CASF et de la protection de l'enfance.

2.2.1.2 Estimation du nombre de places nécessaires

Selon le nombre d'arrivées annuelles de jeunes avec l'hypothèse d'une durée moyenne de séjour de 14 jours, le nombre de centres nécessaires s'établirait comme suit :

Nombre de centres nécessaires en fonction du nombre de MNA

Nbre de jeunes	Durée moyenne de séjour	Nbre annuel de nuitées nécessaires	Nbre de places nécessaires par jour	Nbre de centres nécessaires (65 places)	Nbre de centres nécessaires (50 places)
40 000	14	560 000	1 534	24	31
50 000	14	700 000	1 918	30	38
60 000	14	840 000	2 301	35	46

La fluidité des orientations décidées par la mission nationale MNA conditionne la soutenabilité d'un tel dispositif. Une modalité de responsabilisation financière devrait donc être envisagée afin que le département d'accueil reçoive sans tarder les jeunes qui lui sont orientés.

2.2.1.3 La mise en œuvre

L'Etat peut lancer directement des appels à projets confiant l'exploitation de centres à des opérateurs associatifs, qui construisent et répercutent l'amortissement sur leurs prix de journée. Dans ce cas, il n'y a pas de dépenses d'investissement sur le budget de l'Etat.

L'Etat peut aussi rénover ou construire des centres et les mettre ensuite à disposition d'associations gestionnaires.

2.2.2 Estimation du coût budgétaire

2.2.2.1 Coûts d'investissements

Dans l'hypothèse où les places seraient créées à 50 % par construction et à 50 % par rénovation de bâtiments existants, sur la base des coûts observés pour les CHRS, la dépense d'investissement correspondant à la création d'un parc de 2000 places par jour serait de 20 M euros :

Création d'un parc de 2000 places	Coût par place	Coût total
1 000 places en construction neuve	15 000 €	15 M €
1 000 places en rénovation de bâtiments existants	5 000 €	5 M €
Total		20 M €

2.2.2.2 Coûts de fonctionnement

Les standards de l'hébergement d'urgence correspondent à un coût de fonctionnement annuel par place situé entre 6 000 et 9000 euros en centre d'hébergement d'urgence (20 000 euros pour les CHRS avec un accompagnement social plus développé). Ceux de la protection de l'enfance sont plus proches de 50 000 euros.

Au plan juridique, le transfert de la compétence de mise à l'abri à l'Etat implique que l'Etat assure des garanties équivalentes à celles proposées par l'aide sociale à l'enfance. En cas de transfert à l'Etat de la mise à l'abri, les standards de prise en charge de référence mise en œuvre devront donc s'inspirer de la protection de l'enfance plutôt que de l'hébergement d'urgence pour adultes.

Aussi, le prix de journée de centres de mise à l'abri aurait donc vocation à se situer entre 90 et 120 euros.

En fonction du nombre annuel de mises à l'abri et du coût journalier de la mise à l'abri, la dépense afférente pour le budget de l'Etat peut être estimée entre 50 M et 100 M d'euros.

Coût de la mise à l'abri pendant une durée moyenne de 14 jours

Nombre de jeunes	Coût/jour	
	Base : 90 € par jour	Base : 120 € par jour
40 000	50,4 M €	67,2 M €
50 000	63 M €	84 M €
60 000	75,6 M €	100,8 M €

2.2.3 L'Etat devient responsable de l'évaluation

2.2.3.1 La question de l'autorité compétente

A. L'autorité judiciaire

L'hypothèse d'un transfert au procureur de la République de la compétence d'évaluation, à la fois au stade de son déclenchement sur réquisition judiciaire, puis au stade de la décision (classement sans suite au motif de non lieu à assistance éducative, ou OPP puis saisine du juge des enfants) a été écartée par la mission.

En effet, la nature purement administrative des tâches concernées s'oppose à un tel transfert de charges à l'autorité judiciaire, dans un contexte où l'intervention du ministère public dans le domaine de l'assistance éducative est fort limitée et au moment où doit s'opérer un recentrage des parquets sur leurs fonctions pénales qui constituent leur cœur de métier.

Enfin, à effectifs constants de magistrats et fonctionnaires, les parquets seraient dans l'incapacité d'absorber le volume de procédures engendrées par les flux d'arrivées.

B. Le préfet

Dans cette hypothèse, il revient au préfet de mettre en œuvre l'évaluation de la minorité et de l'isolement des MNA :

- prise en charge directe par des agents des préfectures, en lien avec la PAF, des actes de vérification documentaire et de consultation des fichiers des étrangers, afin d'évaluer la véracité de la minorité ;

- délégation de l'évaluation socio-éducative, dans le cadre de conventions, aux départements volontaires pour le faire, ou bien à des associations.

A l'issue des conclusions des évaluateurs, dans le cas où la minorité et l'isolement sont avérés, deux options se présentent :

- soit la décision de saisir ou non le procureur de la République reste de la compétence du PCD¹⁵, prise après avis conforme du préfet, disposition qui devrait être expressément prévue par la loi.

Selon l'analyse de la DAJ du SGMAS : « dans cette situation, la difficulté viendrait du fait que la jurisprudence administrative permet à l'autorité liée par cet avis conforme de le contester, dans certaines conditions. En l'espèce, sous réserve de l'appréciation souveraine du juge administratif, serait donc ouvert une voie de droit pour le PCD rendu destinataire de cet avis conforme (...). Si cette hypothèse était retenue, il en résulterait une complexification du contentieux par la création d'une nouvelle voie de contestation de la part des départements devant le juge administratif ».

- soit le préfet saisit ou non le procureur de la République pour la mise en place d'une mesure de protection.

Selon la DAJ, la décision du préfet refusant de saisir le parquet serait insusceptible de recours pour excès de pouvoir devant le juge administratif, dès lors que le jeune disposerait toujours de la faculté de saisir le juge des enfants pour qu'il ordonne une mesure de protection.

Cette seconde hypothèse correspond au souhait de l'ADF. Elle permet d'éviter des décisions divergentes entre les services de l'Etat et les PCD.

2.2.3.2 La mise en œuvre

A. La création de plateformes interdépartementales avec des équipes d'évaluation mobiles

Compte tenu de la disparité actuelle des moyens et des méthodes d'évaluation par les départements, la mission recommande de regrouper les moyens d'évaluation au sein d'un nombre limité de plateformes interdépartementales dotées d'équipes pluridisciplinaires travaillant avec un référentiel national d'évaluation et une organisation rationalisée garantissant un traitement fluide et homogène des évaluations sur l'ensemble du territoire.

¹⁵ En l'état actuel des textes, la faculté de saisir ou non le procureur de la République à l'issue appartient au PCD. Les alinéas 2 et 4 combinés de l'article L.223-2 du CASF prévoient en effet que « En cas d'urgence et lorsque le représentant légal du mineur est dans l'impossibilité de donner son accord, l'enfant est recueilli provisoirement par le service qui en avise immédiatement le procureur de la République » et que « Si, dans le cas prévu au deuxième alinéa du présent article, l'enfant n'a pas pu être remis à sa famille ou le représentant légal n'a pas pu ou a refusé de donner son accord dans un délai de cinq jours, le service saisit également l'autorité judiciaire en vue de l'application de l'article 375-5 du code civil ».

Afin d'éviter des délais et des coûts de trajet et d'accompagnement des jeunes, la mission propose que les équipes d'évaluation soient installées dans les centres de mise à l'abri pour y effectuer l'évaluation des jeunes. Un tel dispositif suppose le développement d'un matériel informatique nomade de la part du ministère de l'Intérieur pour les agents des préfectures participant aux équipes d'évaluation.

B. La composition des plateformes d'évaluation

Chaque plateforme doit prendre en compte les divers volets de l'évaluation des MNA, réalisée aujourd'hui par les départements de manière plus ou moins complète - au-delà de l'évaluation « régaliennne » qui recouvre la vérification documentaire et la consultation de fichiers :

- évaluation socio-éducative ou sociale qui recouvre les entretiens menés par les travailleurs sociaux- en général au moins deux entretiens - complétés parfois par des recherches, sur les liens familiaux par exemple ;
- évaluation psychologique, avec un intervenant qui réalise un bilan, notamment pour les états post traumatiques ;
- évaluation de l'état de santé (vacations de médecin ou d'infirmier) ;
- intervention d'un chef de service pour finaliser les évaluations ;
- fonctions « support » : secrétariat, sécurité.

L'effectif-type nécessaire pour une plateforme réalisant environ 140 évaluations par mois est estimé par la mission à 13 ETP :

Nombre d'ETP nécessaires par plateforme d'évaluation

Qualifications	ETP	Observations
Travailleurs sociaux	7	2,5 heures d'entretien + 2H rédaction rapport + 2 H temps d'accompagnement du jeune (prise en charge médicale) + 30 mn notification
Psychologue	1	Un entretien d'1 h pour 50 % des jeunes
Vacations infirmier/médecin	0,3	70h par mois (1/2 h par jeune)
Agent préfecture	1	1 heure par jeune
Secrétariat	1,5	
Agent de sécurité	1	
Total ETP		12,8

C. Les schémas d'organisation territoriale

Deux organisations sont possibles :

- soit les plateformes d'évaluation sont dissociées, parce que moins nombreuses, des centres de mise à l'abri ;
- soit, elles sont intégrées dans les lieux de mise à l'abri.

La mission estime que la seconde solution permet une mise à l'abri plus rapide et plus réaliste. Cette solution supposerait de créer 30 plateformes interdépartementales d'évaluation, rattachées à 30 centres de mise à l'abri de 65 places (soit 1 950 places par jour, permettant de faire face à un flux annuel de 50 000 arrivées).

Compte tenu de la nécessité de mobiliser au sein de ces équipes des agents des préfectures, il peut être envisagé d'adosser géographiquement ces plateformes aux guichets uniques des demandeurs d'asile créés en 2015. Ces guichets uniques sont au nombre de 30 répartis sur le territoire métropolitain.

D. Le point d'entrée dans le dispositif

A l'arrivée des jeunes sur le territoire français, deux types de situations continueront de se présenter :

- ou bien, le jeune se présentera dans les locaux de la plateforme d'évaluation. Cette situation devrait, de l'avis de la mission, concerner la grande majorité des situations. Le préfet du département d'implantation de la plateforme prend la décision de mise à l'abri et transmet le dossier à la plateforme d'évaluation ;
- ou bien, le jeune, arrivant dans un autre point du territoire, sera placé en urgence dans une structure d'accueil départementale sur OPP du procureur de la République, dans l'attente d'une prise en charge dans les meilleurs délais (entre 24 et 48 heures au maximum) par le préfet du département du centre d'hébergement territorialement compétent, en vue de la mise à l'abri du jeune.

2.2.3.3 Incidence juridique

De l'analyse de la DAJ du SGMAS, il ressort les éléments suivants.

- La recentralisation des dispositifs de mise à l'abri, d'évaluation et de décision (de saisir le parquet ou de refuser l'admission à l'ASE) est possible par la loi sans méconnaître le principe de la libre administration des collectivités territoriales, y compris si elle a pour effet que, d'abord, l'évaluation et la décision relèvent de l'Etat, puis, ensuite, la prise en charge appartient du département. En effet, les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus « *dans les conditions prévues par la loi* ».
- Au regard du principe constitutionnel d'égalité et des engagements internationaux de la France en matière de protection de l'enfance, la recentralisation ne serait pas non plus impossible par principe mais appellerait le respect de « *précautions impératives* ». La seule option qui paraisse pouvoir satisfaire les exigences constitutionnelles et conventionnelles est de retenir, comme motif d'intérêt général qui fonde le dispositif, la nécessité d'apporter une réponse homogène sur le territoire national aux besoins de mineurs qui n'ont aucune attache dans un département en particulier, à la fois pour assurer leur égalité de traitement et pour éviter une charge injustement répartie entre départements.

- Enfin, le dispositif ne sera conforme à la Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE), notamment à ses articles 3 (primauté de l'intérêt supérieur de l'enfant) et 20 (protection des enfants privés de leur milieu familial), que si la mise à l'abri confiée à la compétence de l'Etat continue de relever des mêmes principes et assure des garanties équivalentes quant à la protection de l'enfant, que le dispositif de protection de l'enfance (ASE) de droit commun. Il convient de noter que figurent parmi ces principes, selon une interprétation constante de la CIDE par les organes internationaux qui en ont la charge, la règle selon laquelle celui qui se déclare mineur bénéficie de la protection jusqu'à preuve de sa majorité. Du point de vue législatif, l'équivalence en termes de protection pourrait être assurée par une disposition qui confie la compétence à l'Etat pour la mise en œuvre d'une compétence qui resterait incluse dans le titre du CASF relatif à l'ASE et à laquelle continueraient de s'appliquer la définition générale des missions de l'ASE (article L. 221-1).

2.2.4 Estimation du coût budgétaire global du scénario de transfert juridique

Le coût budgétaire global du transfert de compétences à l'Etat, dans l'hypothèse d'une arrivée de 50 000 jeunes, pourrait se calculer comme suit :

Coût d'investissement pour un parc de 2 000 places	20 M €
Coût de la mise à l'abri pendant 14 jours à 90 euros par nuit	63 M €
Coût de l'évaluation hors fonction support	25 M €
Coût des fonctions support ¹⁶	12 M €
Coût du fichier biométrique des personnes évaluées majeures	5 M €
TOTAL	125 M €

Ce total n'inclut pas la prise en charge de la mise à l'abri pendant la durée de l'examen des recours dont les coûts sont détaillés *supra*¹⁷.

La mission n'a pas pu disposer des éléments permettant d'évaluer ce que pourraient représenter les éventuels transferts d'agents des départements vers l'Etat qui accompagneraient ces transferts de compétence.

¹⁶ Au niveau déconcentré :

- Réseau des DDCS : 2 à 4 ETP par territoire accueillant un centre de mise à l'abri et/ou une plateforme d'évaluation soit 60 à 120 ETP ;

- Préfectures : 2 ETP dans les préfectures participant à une plateforme d'évaluation soit 60 ETP ;

- PAF : 22 ETP ;

Au total un minimum de 202 ETP, valorisés à 60 000 euros par an, soit 12 M euros. La coordination et l'animation nationale du dispositif nécessiteront aussi quelques postes au niveau national, non chiffrés à ce stade.

¹⁷ Cf. *supra* § 1.8.

3. POINTS D'ATTENTION

3.1 Période transitoire en cas de transfert des compétences à l'Etat

En cas de transfert juridique, les modifications législatives nécessaires et leur mise en œuvre (processus législatif et réglementaire, constitution d'un parc d'hébergement et des plateformes d'évaluation, recrutement et formation des agents) conduisent mécaniquement à un délai qui peut difficilement être inférieur à un an.

Dans la période transitoire, la solidarité nationale devrait s'exercer vis-à-vis des départements dès 2018 à travers l'application à titre temporaire du scénario 1.

3.2 Nécessité d'un pilotage interministériel renforcé

La politique publique à destination des MNA s'analyse comme un projet complexe, qui nécessite *a minima* la mise en place d'un système d'information permettant de recueillir des données statistiques fiables sur les personnes évaluées et accueillies comme sur le montant des dépenses.

Quel que soit le scénario retenu, un pilotage interministériel renforcé et une conduite de projet avec des moyens propres s'imposent, au regard des incidences juridiques et budgétaires majeures et des répercussions directes sur une population vulnérable.

Le rapport final examinera plus en détail la question de la gouvernance de cette politique publique.

3.3 Responsabilité conjointe de l'Etat et des départements

Selon l'ADF, les départements, dans leur très grande majorité, réitèrent leur attachement à ce que les MNA reconnus mineurs bénéficient d'un accompagnement éducatif tout au long de leur prise en charge et ce, dans le cadre de la protection de l'enfance. Toutefois, certains départements considèrent que ces jeunes garçons (très peu de jeunes filles) influencés par les filières, migrent pour des motifs essentiellement économiques et ne relèvent donc pas de la protection de l'enfance. Ils optent donc pour leur sortie totale du dispositif.

En tout état de cause, quel que soit le scénario retenu par le gouvernement, l'ADF estime que la progression très dynamique du nombre de jeunes admis en protection de l'enfance implique d'inscrire dans la durée la participation de l'Etat à la prise en charge par l'ASE des mineurs non accompagnés, établie à un taux de 30 % à titre exceptionnel pour 2018 au-delà du seuil de 13 008 jeunes. La participation de l'Etat à la charge annuelle supportée par les départements au titre de l'ASE devrait par conséquent être portée à 40 % au-delà de 25 000 MNA et 50 % au-delà de 40 000. Il en va de la soutenabilité budgétaire du dispositif de protection de l'enfance dans sa globalité.

Pour la mission, la question des MNA ne se limite pas à la mise à l'abri et à l'évaluation et implique une coresponsabilité de l'Etat et des départements qui se situe au-delà du seul registre financier.

L'augmentation du nombre de jeunes accueillis à l'aide sociale à l'enfance doit amener à une réflexion conjointe de l'Etat et des départements sur les conséquences à en tirer en termes d'adaptation de la prise en charge. Au regard de la motivation de ces jeunes à l'éducation et à la formation professionnelle, la consolidation de leurs parcours d'intégration au-delà de la majorité devrait faire l'objet d'une attention toute particulière.

Le 22 janvier 2018

Mme Marie-Hélène Debart



Inspectrice générale de
l'administration
M. Vincent Delbos



Inspecteur général
de la justice

M. Pierre Monzani



Directeur général de l'ADF

M. Jean-Michel Rapinat



Conseiller du président de
l'ADF

Mme Bénédicte Jacquey-Vazquez



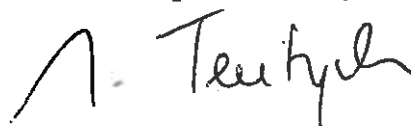
Inspectrice générale des affaires
sociales

Mme Anne Coquet



Inspectrice de la justice

Mme Stéphanie Ten Eyck



Directrice générale des services du
conseil départemental de la Meurthe-
et-Moselle

M. Xavier Péneau



Directeur général des services du
conseil
départemental de l'Oise

