

Paris, le 10 DEC. 2020

Le Premier Ministre

N° 1803/20/SG

à

**Monsieur le Premier président de la Cour
des comptes**

Objet : Référé portant sur la prise en charge des jeunes se déclarant mineurs non accompagnés (MNA).

Vous avez bien voulu porter à ma connaissance le référé établi par la Cour des comptes sur la prise en charge des jeunes se déclarant mineurs non accompagnés (MNA).

Au préalable, il me semble utile de rappeler que la prise en charge des mineurs non accompagnés relève des engagements internationaux de la France, au titre de la Convention internationale des droits de l'enfant. Leur vulnérabilité particulière doit être prise en compte dans tous les aspects de leur accompagnement.

La politique d'accueil des personnes se présentant comme MNA relève d'un équilibre délicat entre la nécessité de garantir la protection effective des mineurs isolés et l'impératif de lutter contre le contournement des règles d'entrée et de séjour sur le territoire national. D'après les données de l'Agence de services et de paiement, les conseils départementaux évaluent chaque année la situation d'un peu plus de 50.000 personnes se présentant comme MNA ; parmi elles, 17 000 environ (soit un tiers) sont reconnues mineures et placées à l'aide sociale à l'enfance (ASE) par décision judiciaire.

Sans la mise en place d'un filtre préalable favorisant la prise en charge des mineurs, le risque serait celui d'une saturation du dispositif d'aide sociale à l'enfance, qui serait en lui-même contraire à l'intérêt des mineurs à protéger.

C'est pourquoi il me paraît important de souligner que le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 21 mars 2019 retient une exigence de protection de l'intérêt supérieur de l'enfant, qui impose que les règles relatives à la détermination de l'âge d'un individu soient entourées des garanties nécessaires afin que des personnes mineures ne soient pas indûment considérées comme majeurs¹. Cependant, cette décision se garde de consacrer expressément un principe de présomption de minorité pour les personnes se présentant comme MNA.

¹ Décision QPC n°2018-768 du 21 mars 2020.

Il me semble également nécessaire de rappeler que, conformément à l'article R.221-11 du code de l'action sociale et des familles, l'évaluation de la situation des personnes se présentant comme MNA relève de la compétence du président du conseil départemental, en s'appuyant sur un faisceau d'indices, dans le cadre de la libre administration des collectivités territoriales.

En particulier, il lui appartient de faire réaliser, si cela lui apparaît nécessaire, une évaluation sociale de la situation de la personne, basée sur des entretiens conduits dans les conditions précisées par arrêté. Toutefois, la mise en œuvre de ces entretiens n'est pas une obligation, notamment si la minorité et l'isolement, ou au contraire la majorité de la personne, sont manifestes. L'article 2 de l'arrêté du 20 novembre 2019 rappelle en outre qu'« *à tout moment, le président du conseil départemental peut conclure l'évaluation et faire application des dispositions prévues au IV de l'article R.221-11 du code de l'action sociale et des familles* ».

Toutefois, pour favoriser la convergence vers les meilleures pratiques et éviter qu'un jeune puisse faire l'objet de plusieurs évaluations successives lorsqu'il change de département, l'application d'appui à l'évaluation de la minorité (AEM) déployée par le réseau des préfetures depuis janvier 2019 permet de recenser les évaluations déjà réalisées.

Afin d'en parfaire le déploiement, le décret n° 2020-768 du 23 juin 2020 permet de conditionner la participation financière forfaitaire de l'Etat pour la phase de mise à l'abri et d'évaluation de la situation des personnes se présentant comme MNA à la conclusion d'une convention entre le président du conseil départemental et le préfet pour son utilisation.

Les arrêtés de mise en œuvre de cette réforme ont été publiés en octobre 2020, pour une entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2021. Il est enfin envisagé de travailler sur la généralisation de cette application à tous les départements, afin de rendre son utilisation plus efficace et plus protectrice des mineurs.

Par ailleurs, un guide à destination des départements a été publié en décembre 2019 et leur a été diffusé. Il vise à garantir l'égalité de traitement en favorisant la convergence des modalités d'évaluation. Il s'agit d'un outil pratique à la disposition des acteurs impliqués dans l'évaluation de la minorité et de l'isolement des personnes se présentant comme mineures et privées temporairement ou définitivement de la protection de leur famille.

Il rappelle le cadre juridique applicable et identifie les bonnes pratiques de nature à favoriser la prise en compte de l'ensemble des éléments concourant à l'évaluation de la situation de la personne évaluée au regard des critères de minorité et d'isolement qui conditionnent l'accès au dispositif de protection de l'enfance, ainsi qu'à son orientation en vue d'une prise en charge adaptée à ses besoins.

La Cour recommande de rationaliser et de renforcer les capacités de pilotage de l'Etat.

A cet égard, je vous confirme que l'hypothèse d'une plus forte implication de la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) dans la production des données statistiques relatives à la protection de l'enfance est en cours d'expertise.

Le Gouvernement réfléchit plus largement au renforcement du pilotage national et de l'outillage des acteurs, y compris en matière de systèmes d'information. La coordination et la publication des études relèvent d'ores et déjà pleinement des missions de l'Observatoire national de la protection de l'enfance (ONPE).

S'agissant de la portée du dispositif national d'orientation, je précise que la totalité des décisions judiciaires de placement sont bien prises en compte pour l'application de la clé de répartition nationale.

Dans les cas où la cellule compétente du ministère de la Justice n'est pas saisie par le magistrat en amont de sa décision, celle-ci est prise en compte a posteriori et vient minorer le nombre de mineurs orientés ultérieurement vers le département concerné. Ainsi, les statistiques publiées par le ministère de la Justice correspondent au nombre de MNA effectivement admis à l'aide sociale à l'enfance.

A ce titre, il est important de souligner que cette clé de répartition a été modifiée en fin d'année 2019 afin de la rendre plus équitable. Ainsi, à l'article R. 221-13 du code de l'action sociale et des familles, la clé de répartition ne prend plus en compte dans son calcul la part de population des jeunes de 19 ans et moins dans le département, rapportée à celle des jeunes de 19 ans et moins recensée dans l'ensemble des départements concernés.

Elle prend dorénavant en compte la population totale du département rapportée à la population totale de l'ensemble des départements concernés, ce qui permet d'assurer une répartition des MNA ne surpondérant pas les départements accueillant déjà plus de jeunes à l'aide sociale à l'enfance que la moyenne.

Enfin, le Gouvernement partage les constats et orientations de la Cour quant à la nécessité de mieux coordonner la politique publique de protection de l'enfance au niveau national comme au niveau territorial. Il a confié à l'IGAS et à l'IGJ - pour prendre en compte la place de l'autorité judiciaire dans les dispositifs - une mission de préfiguration d'un nouvel organe de gouvernance et d'une nouvelle coordination territoriale. Cette réflexion aura toute sa place dans le cadre du projet de réforme de la gouvernance de la politique publique de protection de l'enfance engagée par le Gouvernement.

La Cour recommande également d'asseoir la contribution financière forfaitaire de l'Etat au titre de la phase de mise à l'abri et d'évaluation des personnes se présentant comme MNA sur des référentiels et des justifications plus pertinentes en établissant, sur la base d'une enquête nationale, une grille des coûts des différentes phases de la prise en charge de ces jeunes.

Cependant, il convient de préciser que la refonte du barème entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2019 s'appuie directement sur les conclusions de la mission bipartite (inspections ministérielles/Assemblée des départements de France) qui a rendu ses conclusions en février 2018.

L'arrêté du 28 juin 2019 qui fixe ce barème conditionne le versement de la contribution financière forfaitaire de l'Etat à la mise en œuvre, par le conseil départemental, des dispositions légales et réglementaires, notamment s'agissant de la réalisation d'une évaluation sociale conforme aux dispositions de l'arrêté du 20 novembre 2019 précédemment mentionné, ainsi que d'un hébergement adapté à la situation de la personne.

Il est important de souligner que sur le forfait de 500 euros accordé aux départements au titre de l'évaluation de minorité, 100 euros sont consacrés à un bilan de santé de ces jeunes.

Le respect de ces conditions fait l'objet de contrôles sur pièces de la part de l'Agence de services et de paiement. Il pourrait cependant être envisagé de rehausser les exigences actuelles, en augmentant l'objectif de contrôles effectués.

La Cour recommande enfin de renforcer la qualité et l'homogénéité des procédures spécifiques aux MNA en développant les audits externes des services et structures qui en ont la charge, en étudiant la faisabilité d'un système d'accréditation, et en consolidant l'état-civil des MNA pendant la période de leur prise en charge sans attendre la demande de titre de séjour.

Sur les deux premiers points, je vous indique que le Gouvernement entend donner suite aux recommandations de la Cour en expertisant effectivement la faisabilité de ces solutions.

Sur le dernier point, je vous précise qu'il s'agit de l'un des objectifs poursuivis par l'instruction du ministère de l'Intérieur en date du 21 septembre 2020 relative à l'examen anticipé des demandes de titres de séjour des mineurs étrangers confiés au service départemental de l'aide sociale à l'enfance.

Tels sont les éléments que je souhaitais porter à votre connaissance.



Jean CASTEX