

DOSSIER DE PRESSE

Rapport

Mineurs non accompagnés en Isère : état des lieux, analyse, préconisations

De l'exode géographique au combat administratif

*« Nous appelons à l'organisation d'une
table ronde des acteurs afin de mettre
en oeuvre les droits des mineurs non
accompagnés en Isère »*



Avant-propos

L'accueil des mineurs non accompagnés (MNA), jeunes migrants qui viennent en France pour des raisons liées à la guerre, à des conditions climatiques ou économiques, à l'espoir d'une vie meilleure, est un sujet préoccupant les départements aujourd'hui et notamment l'Isère. En effet, **le nombre de jeunes se déclarant mineurs et isolés en Isère a quasiment été multiplié par 10 en trois ans** (140 jeunes en 2014, 1235 en 2017). Le législateur considère les mineurs non accompagnés comme un public particulièrement vulnérable du fait de leur minorité d'une part, et de leur isolement sur le territoire national d'autre part. C'est pourquoi **ils sont confiés à l'aide sociale à l'enfance (ASE)** comme tout mineur de nationalité française. **Cette compétence est obligatoire pour les départements.**

Ces arrivées importantes de jeunes ces dernières années ont des conséquences sur l'organisation de la protection de l'enfance, en Isère comme ailleurs, et donc sur le fonctionnement même de l'institution départementale et le travail des professionnels de l'ASE et au-delà. **Le Département de l'Isère a dû faire face à une situation exceptionnelle, qui nous a légitimement préoccupée.** Par ailleurs, il a été condamné par la Justice à différentes reprises ces dernières années, parce qu'il ne respectait pas ses obligations en matière d'accueil et de protection de certains jeunes. Enfin, les associations mobilisées auprès de ces jeunes nous ont à plusieurs reprises alerté sur les conditions de prises en charge de ces jeunes MNA.

Ces différentes raisons ont motivé les trois groupes d'élus de gauche à demander au président du Département en mars 2018, la création d'une mission d'information sur la situation des MNA en Isère, comme le règlement intérieur le permet. Après s'être vu opposer un refus catégorique, nous avons tout de même décidé de travailler le sujet en profondeur, en rencontrant les institutions, les acteurs associatifs et les jeunes concernés.

Ce travail d'investigation d'une année entière a donné lieu à un rapport, présenté publiquement à l'ensemble des acteurs intervenant dans le parcours de ces jeunes ce samedi 2 mars 2019. Ce rapport n'a pas de vocation universelle ou exhaustive. Il est une base de réflexion, une invitation à la discussion, à l'enrichissement des politiques publiques. **Ses 33 recommandations sont le fruit d'un travail en collaboration avec les nombreux acteurs rencontrés intervenant dans le parcours des mineurs non accompagnés.** L'absence de dialogue entre les institutions et les associations nous a amenés, avant toute chose, à proposer une première préconisation générale.

Préconisation 33 générale : créer un comité de suivi sur la prise en charge des MNA : instance dédiée au dialogue entre les différentes institutions intervenant dans le parcours de chaque MNA (Département, Education Nationale, CHU, CPAM, villes, associations, et les autres acteurs) afin de permettre l'évaluation des dispositifs de favoriser la continuité et la cohérence de leur prise en charge.

« Réduits à 3 lettres (MNA), ces jeunes doivent bénéficier des droits affirmés dans les textes fondateurs de notre République et ceux, internationaux, ratifiés par notre pays. Pas simplement parce qu'il y va de notre honneur et de leur dignité mais parce que c'est la Loi. »

Cette mission, initiée en réponse à une prise en charge des mineurs isolés étrangers qui nous questionnait, s'est avérée être une aventure humaine singulière par les rencontres qu'elle a générées. »

Amandine Germain

Co-Présidente du groupe socialiste et apparentés

Sylvette Rochas

Présidente du groupe Communiste et Gauche Unie-Solidaire

Véronique Vermorel

Présidente du groupe Rassemblement des Citoyens, Solidarité et Ecologie

Un parcours administratif long et complexe pour obtenir le statut de MNA

La protection de tous les MNA, quelle que soit leur origine, est une obligation légale. Une meilleure connaissance générale du public permettrait à la fois de révéler les angles morts du champ de protection mais également d'évaluer et de prévenir les risques de difficultés psycho-sociales liées à la spécificité de l'accompagnement.

Préconisation 1 : travailler un partenariat entre le Département et les associations œuvrant dans l'accueil et l'accompagnement des MNA (Secours catholique, Cimade, 3aMIE, Médecins du monde, Apardap, ADA...) pour mieux connaître les facteurs à l'origine des migrations des MNA et prévenir leurs éventuelles difficultés psycho-sociales.

La forte disparité filles / garçons est un phénomène connu, nos échanges avec les associations ont fait apparaître **la réalité préoccupante des réseaux et de la prostitution** qui se cachent derrière les chiffres et **l'absence de politiques publiques ambitieuses** pour sortir ces jeunes filles de ces situations inhumaines.

Préconisation 2 : créer une cellule de veille et de détection active des jeunes mineur.es en situation de prostitution, qui permette de garantir un suivi des Informations Préoccupantes (IP) et l'action déterminée de tous les acteurs (Département / préfecture / justice / associations).

Préconisation 3 : créer un dispositif de veille numérique d'Aller vers 2.0 ou de partenariat avec les Promeneurs du Net en direction des MNA.

La mise à l'abri : une fois sur le territoire, les jeunes se présentant comme des MNA sont présumés en tant que tel du fait de la loi. **Le Département a alors l'obligation de les mettre à l'abri le temps de procéder à leur évaluation.** Cette dernière est alors réalisée par chaque département en l'absence totale d'uniformisation nationale.

L'évaluation : en Isère, jusqu'au 15 octobre 2018, l'âge présumé des mineurs conditionnait la structure chargée de l'évaluation. Depuis, cette mission est confiée aux seuls services départementaux. L'idée était également de renforcer la célérité de la procédure afin de réaliser les évaluations dans la journée. Des interrogations demeurent sur les modalités. **En effet, l'entretien d'évaluation sociale est subjectif et réalisé par un seul évaluateur, bien que la décision finale soit prise par plusieurs professionnels qui se réunissent à l'issue des entretiens. Cette liberté d'appréciation sans aucune harmonisation nationale conduit à de très fortes disparités de reconnaissance entre les départements puisque les taux de reconnaissance varient entre 17% et 100% (l'Isère est à 40%).** A cet égard, le vœu présenté par la majorité lors de la séance publique du conseil départemental le 16 novembre 2018, visant à faire de l'Isère un territoire d'expérimentation pour mettre en place un fichier AEM semble inutile en l'absence d'uniformisation des procédures d'évaluation. Il s'analyse davantage comme un moyen de servir une politique migratoire tournée vers les expulsions, s'appuyant sur le fichier. Surtout, la mise en place de ce fichier biométrique peut dissuader ces jeunes de se rendre à l'entretien, et accroître encore le non-recours aux droits.

Préconisation 31 : uniformiser les méthodes d'évaluation de la minorité et de l'isolement à l'échelle nationale.

Préconisation 32 : sortir le Département de l'Isère de l'expérimentation du fichier d'Aide à l'évaluation de la minorité des jeunes étrangers

Préconisation 4 : mettre en place un entretien d'évaluation pluridisciplinaire, collégial et bienveillant afin de croiser les regards et de conforter l'objectivité et la validité de la décision prise.

Préconisation 5 : réaliser un fascicule multi-langues à destination des mineurs sur la procédure, leurs droits et les dispositifs

Les issues de l'évaluation : à l'issue de la procédure d'évaluation, le Département peut considérer que le candidat au statut est mineur, majeur ou un doute peut persister.

• **Le Département accorde le statut,** le MNA sera alors pris en charge par l'ASE ou redirigé par la cellule nationale d'orientation (qui a pour objet de répartir les MNA à prendre en charge sur les territoires) dans un autre Département. A cet égard, bon nombre d'acteurs ont pu dénoncer des situations de décalage total entre la vision présidant à la prise de la décision (de la cellule nationale) et la réalité du terrain. L'orientation prononcée remet parfois un jeune bien intégré dans une famille et dans un parcours social enclenché, sur le chemin de l'errance. Plusieurs mineurs évalués et orientés par la cellule ont également fait l'objet d'une seconde évaluation à leur arrivée dans le département d'accueil.

Préconisation 7 : prendre en compte les parcours individuels avant de décider d'une orientation vers un autre Département en consultant les travailleurs sociaux et les associations par le biais d'un avis.

Préconisation 8 : mettre en place un mécanisme garantissant le respect de la clé de répartition et la prise en charge des MNA par les départements d'accueil.

• **Le Département refuse le statut, une procédure d'appel est prévue devant le juge des enfants.** Cet appel n'est pas suspensif et aucune procédure de référé n'existe à l'heure actuelle. Les délais de jugements peuvent s'étendre jusqu'à une année avec des conséquences sur la vie quotidienne de ces jeunes qui sont donc de nouveau livrés à eux-mêmes.

Préconisation 9 : conventionner avec la cour d'appel afin de réduire les délais de jugement chez le Juge des Enfants.

• **Le Département a un doute :** le Département saisit le parquet qui saisira à son tour le Juge des enfants. Cette poursuite des investigations par l'autorité judiciaire prendra plusieurs formes : le contrôle des pièces d'identité par les autorités préfectorales et le contrôle d'empreintes (fichier national et européen) par les autorités policières ou les examens médico-légaux. Les actes d'état civil sont présumés valides par le fait de l'article 47 du Code civil mais la pratique semble bien souvent inverser la charge de la preuve en exigeant des candidats au statut qu'ils prouvent leur minorité et la véracité de leurs actes.

Préconisation 6 : mettre en place un guide de bonnes pratiques à destination des professionnels de l'évaluation rappelant les principes de présomption de minorité en cas de doute et de présomption d'authenticité des actes d'état civil.

Si l'importance des délais fragilise les décisions urgentes compte tenu de la nature d'un statut par définition éphémère, les reconnaissances des statuts ne s'imposent pas nécessairement à toutes les institutions. Ces jeunes que la pratique appelle les « ni-ni », contraction de l'expression « ni majeur-ni mineur », font l'objet de véritables dénis de droits puisqu'ils ne bénéficient ni des dispositifs conférés aux adultes, ni des droits accordés aux mineurs.

Préconisation 10 : mettre en place un véritable statut dans l'attente de la décision sur la minorité (prenant en compte l'appel). La décision, une fois consolidée doit s'imposer à l'ensemble des acteurs afin de supprimer l'angle mort des statuts.

Un accès aux droits à géométrie variable

Si les **MNA font partie intégrante du public de l'Aide sociale à l'enfance**, leur nombre nécessite aujourd'hui une formation spécifique des professionnels afin de leur apporter un suivi adapté.

Préconisation 11 : former les travailleurs sociaux s'inscrivant dans une approche différenciée du travail social mineurs nationaux /MNA.

L'hébergement, un droit conditionnant les autres.

L'hébergement au sein de structures collectives : les Maisons d'enfants à caractère social (MECS) sont des établissements sociaux ou médico-sociaux, spécialisés dans l'accueil temporaire de mineurs en difficulté. Ils fonctionnent en internat complet ou en foyer ouvert. **L'absence de chiffres relatifs aux places disponibles, créées et manquantes dans ces structures, constitue un frein à l'analyse de l'opportunité du recours à de tels dispositifs.**

Préconisation 12 : disposer à échéance régulière d'un état des lieux exhaustif et de la situation du nombre total de lits et de lits disponibles au sein des dispositifs de l'ASE.

Des solutions d'hébergement semi-collectif ont été expérimentées par le Département. Nous regrettons l'absence de retours d'expérience, alors que beaucoup d'acteurs indiquent que ce type d'alternative semble adaptée à ce public particulièrement résilient.

Préconisation 13 : développer les expériences de mode d'hébergement en milieu ouvert (locations d'appartements, etc.) doublé d'un suivi social et d'un parrainage réguliers.

L'hébergement au sein de familles d'hébergement : en 2018, environ 350 familles accueillaient des **MNA** en Isère. Elles sont **indemnisées à hauteur de 750 €** par mois pour héberger, nourrir et habiller le jeune confié. **A la différence des assistants familiaux, les familles d'hébergement ne sont pas agréées par le Département et ne semblent pas faire l'objet d'un suivi et d'un contrôle suffisant.**

Préconisation 14 : mettre en place un plan de formation des familles d'hébergement tendant vers le référentiel des familles d'accueil agréées (Assistant familiaux).

Préconisation 15 : améliorer le recrutement des familles afin que tous les jeunes se retrouvent dans les meilleurs contextes pour s'en sortir.

L'hébergement d'une majorité de MNA présumés ou reconnus dans des MECS ou au sein des familles d'hébergement de l'Adate ne doit pas faire oublier **qu'un grand nombre de jeunes, parfois mineurs, en cours d'évaluation ou jeunes majeurs, se retrouvent sans aucune solution de mise à l'abri**. Les associations caritatives prennent alors le relais pour proposer des solutions d'hébergement temporaires et bénévoles pour ces jeunes non acceptés ou rejetés par le dispositif de l'Aide sociale à l'enfance.

Préconisation 16 : instaurer un travail partenarial entre le Département et toutes les associations mobilisées dans l'accompagnement et l'hébergement des jeunes y compris celles caritatives.

La santé: le parent pauvre des droits des MNA.

Deux conditions sont requises pour permettre à un mineur d'accéder aux soins : être affilié à une protection maladie et l'autorisation donnée par les parents ou tuteurs légaux. La Puma, protection universelle maladie à laquelle sont affiliés les MNA, prend en charge les frais de santé de toute personne ne cotisant pas à un système d'assurance maladie et résidant en France depuis au moins 3 mois. Les MNA doivent également être affiliés à la CMU complémentaire afin de couvrir les dépassements d'honoraires.

Le temps d'évaluation et l'éclatement des dispositifs complexifient l'accès à ce droit primordial pour les MNA. De plus la saturation des dispositifs et le manque de personnel impliquent une très faible disponibilité des services de l'Adate dédiés à l'ouverture des droits des MNA.

Préconisation 17 : fusionner les dispositifs d'accès aux droits de la santé au sein du régime général de la sécurité sociale et l'accès de tous à une complémentaire santé, comme le demandent Uniopss, Médecins du monde et la fédération des acteurs de la solidarité.

Préconisation 18 : systématiser au jour de la reconnaissance l'ouverture des droits CMU.

Préconisation 22 : établir un partenariat efficace entre le Département et la CPAM locale pour favoriser la fluidité des informations et les demandes avec des interlocuteurs référents MNA à la CPAM et inversement.

En 2018, le Département a souhaité renégocier les termes du partenariat historique noué avec l'Agecsa qui gère des centres de santé à Grenoble, et a par ailleurs **confié à la structure les bilans santé des MNA. Ce renforcement des tâches à accomplir corrélé à une baisse de la subvention globale du Département a mis l'association en tension.**

Préconisation 19 : rediscuter la convention avec l'Agecsa pour revenir a minima au montant de la subvention de 2016 afin de garantir la pérennité de la structure, et consolider le travail sur les bilans de santé des MNA.

Enfin, un certain nombre d'acteurs intervenant dans le champ de la santé des MNA, pointent ainsi du doigt les problématiques de santé mentale et de troubles post-traumatiques liés aux départs et aux parcours migratoires des MNA mais également la prise en charge de soins particuliers (dentaires par exemple) assurés aujourd'hui par des associations non conventionnées.

Préconisation 20 : mettre en place un dispositif spécifique de bilan et de suivi des troubles psychologiques et psychiatriques des MNA en lien avec le CHAI.

Préconisation 21 : conventionner avec l'association Solident pour la prise en charge des soins dentaires des MNA envoyés par le Département via l'Adate.

L'éducation, la formation et l'emploi : un droit inégal.

Le Code de l'éducation dispose que l'instruction est obligatoire pour les enfants âgés de 6 à 16 ans et que les élèves qui, à 16 ans, n'ont pas atteint un niveau de formation reconnu doivent pouvoir poursuivre leurs études jusqu'à l'obtention de ce niveau. L'accueil dans les établissements scolaires publics se fait au sein de classes spécifiques appelées Unités Pédagogiques pour Elèves Allophones Arrivants « UPE2A ». Pour accéder à la scolarisation, les jeunes doivent systématiquement passer par les centres d'information et d'orientation (CIO) et effectuer des tests pour évaluer leur niveau scolaire. **Jusqu'en 2011-2013, tous les jeunes passant par les CIO étaient affectés dans les classes UPE2A sans aucune distinction.** Depuis, l'entrée dans le dispositif s'est considérablement durci et les conditions d'affectation ont été modifiées. **Seuls les jeunes reconnus mineurs se sont vus proposer une affectation.** Il nous a été rapporté que le rectorat refuserait de scolariser les MNA de plus de 15 ans et ce en dépit du fait que certaines classes de FLE UPE2A de Grenoble n'étaient pas à effectif complet à la rentrée scolaire 2018.

Préconisation 23 : diffuser le document rédigé par le Casnav sur les droits et les devoirs des élèves et surtout les dispositions administratives et les conditions de scolarisation.

Préconisation 25 : se rapprocher d'autres lycées de la métropole grenobloise comme la Cité scolaire Internationale pour en faire, avec son accord, un établissement phare en matière de classes UPE2A accueillant des MNA au regard de son caractère international.

Préconisation 24 : supprimer la distinction fondée sur l'âge du mineur avec une offre de scolarisation ou de formation obligatoire jusqu'à sa majorité.

Concernant la formation, la chambre de commerce et d'industrie de Grenoble soutient ces « jeunes migrants » en recherche d'« intégration par l'apprentissage » et décrit la satisfaction des entreprises élogieuses sur leurs qualités (savoir-être, assiduité, respect du cadre), leur motivation (tant en termes professionnels que d'intégration), et leur autonomie renforcée (salaire lié à l'apprentissage).

Préconisation 26 : signer une convention de partenariat entre le Département, la CCI via les établissements professionnels et de formation qui en dépendent et la préfecture pour faciliter l'octroi d'une autorisation de travail.

Préconisation 27 : développer des actions de valorisation des réussites des MNA.

Les missions locales de l'Isère sont également au cœur de l'accompagnement vers la formation et l'emploi des jeunes âgés de 16 à 25 ans, elles agissent notamment au moyen de **la Garantie jeune qui, selon elles, n'est pas toujours le dispositif le mieux adapté aux objectifs de mise à niveau en français.**

Préconisation 28 : créer un appel à projet spécifique à destination des missions locales ou d'autres structures pour une mise à niveau en langue des MNA via des cours de français langue étrangère.

Préconisation 29 : assurer un meilleur diagnostic pour une orientation des jeunes MNA vers le bon dispositif, en fonction de leurs niveaux de langue, scolaire, etc. Proposer un sas intermédiaire d'évaluation de leur situation avant de les orienter vers les UPE2A, l'E2C ou les missions locales. Malheureusement, le regroupement en un seul CIO sur Grenoble avec plusieurs suppressions de postes n'aide pas.

Une sortie des dispositifs synonyme de précarisation

A son passage à la majorité, le jeune change de statut et redevient par l'obtention de sa majorité avant tout un étranger au regard du droit français. Si pour l'exécutif départemental la prise en charge des jeunes devenus adultes relève du ressort de l'Etat, le Département demeure le chef de file de « l'accompagnement des jeunes majeurs ». Cette position plusieurs fois condamnée par le tribunal administratif de Grenoble dans le cadre des refus des contrats jeunes majeurs s'inscrit dans le courant opposé **à ce que toutes les études, tous les commentateurs décrivent comme une période (le passage à la majorité) de grande vulnérabilité compte tenu de l'arrêt des dispositifs.** Ce risque est renforcé par l'absence d'harmonisation de l'accompagnement social après 18 ans entre les départements.

Préconisation 30 : étendre l'accompagnement des jeunes majeurs sortant de l'ASE jusqu'à la fin de leurs études ou à leur premier emploi

Conclusion

A l'automne 2018, la loi Asile et Immigration s'est « enrichie » de l'article 51 instaurant la mise en place d'un fichage biométrique national pour tous les MNA. Le décret d'application est entré en vigueur le 31 janvier 2019. Pour le Défenseur des droits, *Jacques Toubon*, interviewé par la Gazette des communes de fin février 2019, un tel fichage implique de facto que les MNA sont donc présumés d'abord majeurs, puisqu'ils dépendent du ministère de l'Intérieur. Il souligne une fois de plus que : « ni l'Etat ni les collectivités ne respectent la Convention internationale des droits de l'enfant en traitant ainsi les MNA, qui sont **d'abord des mineurs** avant d'être des étrangers. ». Nous réaffirmons avec lui que ces jeunes doivent être regardés comme des enfants à protéger et non comme des étrangers : il s'agit d'une question de respect du droit. Permettre un accès effectif et rapide des jeunes à leurs droits est la condition pour une intégration possible et réussie de ces jeunes.

Au-delà de la question des MNA, c'est aujourd'hui toute l'Aide sociale à l'enfance qui est sujette à un malaise. La création d'un Secrétariat d'Etat à la Protection de l'Enfance en janvier 2019 et la feuille de route de la stratégie nationale pour la protection de l'enfance viennent rappeler l'urgence à agir, notamment par un meilleur dialogue entre les différents acteurs. C'est aussi ce que nous constatons ici en Isère : si les professionnels savent communiquer entre eux, cela s'effectue souvent au gré de leur bonne volonté, de leurs réseaux, des partenariats institutionnels ... Le cloisonnement des institutions qui interviennent dans le parcours des jeunes MNA est patent et rend donc difficile la construction d'un parcours cohérent pour les jeunes. Nous avons aussi constaté que les carences des institutions étaient souvent comblées par un réseau associatif très volontaire dans notre département, mais qu'il était pourtant quasi-ignoré des collectivités et des services.

C'est pourquoi nous appelons à la création d'un comité de suivi (préconisation ci-dessous), mais au-delà à l'organisation d'une table-ronde en Isère avec l'ensemble des acteurs institutionnels et associatifs pour rendre effectifs les droits de ces jeunes.

Préconisation 33 générale : créer un Comité de suivi sur la prise en charge des MNA : instance dédiée au dialogue entre les différentes institutions intervenant dans le parcours de chaque MNA (Département, Education Nationale, CHU, Cpam, villes, associations, et les autres acteurs) afin de permettre l'évaluation des dispositifs de favoriser la continuité et la cohérence de leur prise en charge

La question migratoire est devant nous et représente un défi majeur pour l'Europe, compte tenu notamment des migrations climatiques à venir. Alors que nous devons faire face au vieillissement de nos populations et à la baisse de la natalité, la philosophie de l'accueil est, partout en Europe, en train de se durcir et devient l'instrument de tous les populismes. Face à cela, nous faisons le pari des peuples et de l'intelligence collective pour construire une Europe confiante dans sa capacité à porter les valeurs des Droits de l'Homme, constitutives de notre identité commune.

Télécharger et consulter le rapport MNA sur :

**www.lerassemblement-isere.fr
38.pcf.fr
www.ps38.fr**