

**Mission d'information et d'évaluation relative à
l'accueil et à la mise à l'abri des mineurs non
accompagnés en Seine-Maritime**

Par Mme LECORDIER, Vice-présidente en charge de l'Enfance et de la
Famille et Mme Christelle MSICA GUÉROUT, Conseillère
départementale et rapporteure de la mission

Ce rapport a pour objet de restituer les travaux réalisés par la Mission d'information et d'évaluation relative à l'accueil et à la mise à l'abri des mineurs non accompagnés (MNA), créée lors de la séance du Conseil Départemental du 10 décembre 2018, conformément à l'article 28 du règlement intérieur de l'Assemblée départementale.

D'une durée de six mois, la Mission a eu pour objectif d'analyser les modalités et conditions de prise en charge des mineurs en Seine-Maritime.

Les auditions réalisées ont permis de dégager certaines pistes d'améliorations du dispositif d'accueil mis en place sur lesquelles les membres de la Mission souhaitent insister afin de mieux prendre en compte les spécificités des mineurs non accompagnés.

Par ailleurs, d'autres préconisations ont pu être suggérées par certains membres mais n'ont pas trouvé l'assentiment de la majorité des membres de la mission et ne sont donc pas intégrées au rapport. Par souci de clarté, elles figurent néanmoins en annexes.

Octobre 2019

Sommaire

Introduction générale	3
<i>Organisation, programme et objectifs de la mission</i>	3
<i>Les MNA, une compétence des départements</i>	4
1 - Évolution du phénomène migratoire à l'échelle nationale et conséquences sur les territoires	5
1.1 - Le contexte national	5
1.2 - Le contexte départemental	7
1.3 - Les mineurs en danger et en risque de danger, une compétence des départements	8
2 - La prise en charge des MNA par le Département de la Seine-Maritime	8
2.1 - Capacités d'accueil et budget consacré à la prise en charge des MNA	9
2.2 - Évaluation et mise à l'abri des MNA	9
2.3 - Une recherche constante de nouvelles solutions de prise en charge : création de places, dispositif hôtelier et Tiers accueillant bénévole (TAB)	11
2.4 - L'accompagnement social des MNA : création de l'UMNA	12
2.5 - L'accompagnement des jeunes majeurs	13
3 - Des tensions autour de l'évaluation de minorité et de la mise à l'abri des MNA	14
3.1 - Le point de vue de l'autorité judiciaire	14
3.2 - Le tissu associatif local : des acteurs mobilisés dans l'accès aux soins et à l'hébergement des MNA	16
Conclusion et pistes d'amélioration du dispositif d'accueil et de mise à l'abri des MNA	18
<i>Évaluation et mise à l'abri</i>	18
<i>La prise en charge et l'accompagnement social de l'ASE</i>	19
<i>L'accompagnement des jeunes majeurs ex-MNA</i>	19
Annexes	21

Introduction générale

Organisation, programme et objectifs de la mission

Le présent rapport a pour objet de vous présenter les travaux réalisés dans le cadre de la mission d'information et d'évaluation relative à l'accueil et à la mise à l'abri des Mineurs Non Accompagnés (MNA), dont la création a été décidée lors de l'assemblée départementale du 10 décembre 2018 pour une durée de six mois.

Conformément aux modalités de constitution d'une mission d'information et d'évaluation définies par l'article 28 du règlement intérieur de l'Assemblée départementale, cinq membres titulaires et cinq membres suppléants ont été élus par un scrutin public à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne entre les 2 listes présentées.

Les membres élus de la mission d'information et d'évaluation ainsi constituée sont les suivants :

Titulaires :

- Mme LECORDIER
- Mme MSICA-GUEROUT
- Mme LEFEBVRE
- Mme DUTARTRE
- M. PHILIPPE

Suppléants :

- Mme CARON
- M. TASSERIE
- M. LEMAIRE
- M. DUBOST
- Mme FOLLET

En outre, afin de permettre à tous les groupes de l'Assemblée d'être représentés, il a été décidé d'autoriser M. METOT pour le groupe « Agir ensemble au Département », Mme DEPITRE pour le groupe « Agir avec l'écologie au Département » et Mme HERVE pour le groupe des élus communistes, républicains, Front de Gauche à siéger en tant qu'observateurs au sein de la mission.

Lors de sa première réunion plénière du 28 janvier, la mission a désigné Mme MSICA-GUEROUT en qualité de rapporteure pour présenter à l'assemblée départementale les conclusions et les préconisations retenues à l'issue des travaux de la mission.

Sur cette période couvrant le premier semestre de l'année 2019, la mission s'est donnée pour objectifs :

- D'identifier les thématiques et les intervenants clés pour apprécier les modalités opérationnelles de la politique départementale en faveur des MNA,
- De formuler des propositions permettant d'améliorer le dispositif d'évaluation, de mise à l'abri et d'accompagnement des MNA.

Dans cette perspective, la seconde réunion plénière de la mission du 26 février a permis aux membres de la mission d'arrêter la liste des auditions suivantes :

- La mission départementale de protection de l'enfance (MDPE) de la Direction adjointe de l'Aide Sociale à l'Enfance (ASE)
- Le service d'évaluation et l'unité de mise à l'abri du comité d'action et de promotions sociales (CAPS),
- Des représentants de l'institut Départemental de l'Enfance, de la Famille, du Handicap et de l'Insertion (IDEFHI), et de l'établissement Notre Dame des Flots,
- Le juge des enfants coordonnateur du tribunal pour enfants de Rouen et les juges des tutelles mineures du TGI de Rouen,
- Des représentants des associations Welcome et Médecins du Monde,
- Un tiers accueillant bénévole (TAB),
- Les services de l'ASE des départements du Calvados et du Pas-de-Calais

Le temps étant contraint, un choix a été effectué dans les structures auditionnées. Néanmoins, la mission a eu à cœur d'écouter des intervenants multiples et abordant cette problématique sous des angles différents.

En outre, afin d'enrichir la compréhension des enjeux soulevés par la prise en charge des MNA et de s'inscrire dans une démarche comparative, les membres de la mission ont jugé pertinent de procéder à la transmission d'un questionnaire, d'une part, à l'ensemble des associations œuvrant en faveur des MNA dans le Département de la Seine-Maritime et, d'autre part, d'autres départements.

Les MNA, une compétence des départements

La notion de « mineur non accompagné » ne correspond pas à une catégorie juridique, pas plus que celle de « mineur isolé étranger », terme employé avant 2016.

En tant qu'enfants en situation de danger, les mineurs auxquels cette appellation renvoie entrent dans le champ des missions de la protection de l'enfance définies à l'article L. 112-3 du code de l'action sociale et des familles (CASF), qui ne fait aucune distinction de nationalité.

Cet article, issu de la loi du 5 mars 2007, dispose en effet que la protection de l'enfance « a également pour but de prévenir les difficultés que peuvent rencontrer les mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille et d'assurer leur prise en charge ».

La minorité et la situation de danger sont donc les seuls critères permettant l'admission à l'aide sociale à l'enfance (ASE). La prise en charge des MNA par les départements s'inscrit ainsi dans le cadre général de la protection de l'enfance.

Elle résulte notamment des dispositions de l'article L. 223-2 du CASF, aux termes duquel, le service d'aide sociale à l'enfance peut prendre en charge un mineur en danger pour une durée maximale de cinq jours « en cas d'urgence et lorsque le représentant légal du mineur est dans l'impossibilité de donner son accord ».

Aux termes de ces cinq jours, le service doit saisir l'autorité judiciaire. Le juge des enfants ou le procureur de la République peuvent alors, sur la base de l'article 375-5, prendre une ordonnance provisoire de placement (OPP). Le mineur peut par la suite être confié, à un service d'aide sociale à l'enfance, sur la base de l'article 373-3.

La protection des MNA par les pouvoirs publics s'inscrit de façon plus générale dans le cadre posé par la convention internationale des droits de l'enfant (Cide), dont l'article 20 stipule que « *tout enfant qui est temporairement ou définitivement privé de son milieu familial, ou qui dans son propre intérêt ne peut être laissé dans ce milieu, a droit à une protection et une aide spéciales de l'État* » *.

Combinées avec celles de l'article 2 qui interdit toute discrimination fondée sur la nationalité, le cadre juridique justifie que les MNA soient traités de la même manière que le seraient des enfants nationaux se trouvant dans une situation de danger.

De grandes difficultés dans l'accueil des MNA se font jour sur l'ensemble du territoire et montrent explicitement l'urgence de la situation tant pour les personnes concernées que pour les acteurs publics chargés de leur prise en charge.

Par conséquent, il s'agit à travers les travaux réalisés dans le cadre de la mission de dresser un état des lieux du fonctionnement des services départementaux dédiés à l'évaluation et à la mise à l'abri mais aussi de mettre en lumière les difficultés qui apparaissent à travers d'une part, l'activité des instances judiciaires et, d'autre part, la mobilisation des associations qui œuvrent en faveur des jeunes.

1- Évolution du phénomène migratoire à l'échelle nationale et conséquences sur les territoires

1.1 - Le contexte national

Les MNA, désignés avant 2016 sous l'appellation de Mineurs Isolés Étrangers (MIE), sont définis comme les personnes se déclarant mineures et privées temporairement ou définitivement de la protection de leur famille.

Si leur arrivée sur le territoire français n'est pas nouvelle, la présence de ces personnes se déclarant mineures a pris depuis plusieurs années une ampleur qui ne cesse de croître de manière exponentielle.

Les causes de cette migration particulière sont multiples. Certains jeunes fuient leur pays d'origine marqué par une instabilité politique ou sociale qui menace leur sécurité, d'autres voient la France comme une étape de leur parcours migratoire vers le Royaume-Uni.

* Convention internationale des droits de l'enfant adoptée le 20 janvier 1989 par l'Assemblée des Nations unies.

Cependant, la grande majorité de ceux qui se présentent en Seine-Maritime viennent chercher en France des opportunités économiques que n'offrent pas leur pays d'origine. Il s'agit donc d'un public majoritairement désireux de s'implanter durablement dans le but d'accéder à de meilleures conditions d'existence, y compris à travers les dispositifs de protection de l'enfance pour un nombre significatif de jeunes majeurs.

Plusieurs constats ont pu être mis en évidence à l'échelle nationale.

Ces dernières années ont été marquées par l'augmentation très significative d'arrivants se présentant comme MNA avec une forte accélération à partir de 2017.

Selon l'ADF, les conseils départementaux ont effectué plus de 54 000 évaluations sociales en 2017, soit un doublement par rapport à 2016.

Le Ministère de la justice indique également que 14 908 mineurs ont été confiés aux départements sur décision judiciaire en 2017. Le nombre de MNA intégrant les dispositifs de protection de l'enfance a triplé entre 2014 et 2017.

D'après le Rapport d'information publié en 2017 par le Sénat*, la part des Évaluations concluant à la minorité et à l'isolement est aujourd'hui proche 40 % à l'échelle nationale, mais elle ne dépasse pas 15 % dans certains départements.

Pour le Département de Seine-Maritime, les MNA, à 95 % des garçons, proviennent essentiellement de pays francophones d'Afrique Sub-Saharienne. Trois pays représentent à eux seuls 60 % des arrivants : la Guinée, le Mali et la Côte d'Ivoire. Pour autant des dialectes locaux conduisent à la nécessité de disposer d'un interprétariat pour la majorité des jeunes concernés.

Cette origine géographique semble mettre en évidence l'importance des déterminants économiques et linguistiques dans le parcours migratoire des MNA vers la France.

L'admission à l'aide sociale à l'enfance se révèle attractive pour ces personnes qui peuvent par ce biais accéder à une prise en charge pouvant les amener à une régularisation administrative de leur séjour en France. Les réseaux se sont d'ailleurs emparés de cette opportunité.

Au regard de ces premiers constats, en particulier, l'augmentation des flux migratoires, apparaît en conséquence celui d'une crise profonde des dispositifs d'accueil des MNA.

Le caractère décentralisé de la protection de l'enfance en France positionne les départements en première ligne face à un phénomène migratoire qui provoque de grandes difficultés opérationnelles.

La reconnaissance de ces difficultés d'absorption des arrivées par la majorité des départements conduit à une adaptation récurrente des dispositifs qui sont mis en œuvre, y compris pour les départements non frontaliers et ruraux qui sont sollicités par le biais des réorientations effectuées au niveau de la cellule nationale.

** Rapport d'information sur la prise en charge sociale des mineurs non accompagnés, Élisabeth DOINEAU, Jean-Pierre GODEFROY, Sénat, 28 juin 2017.*

Dès lors, les départements doivent adapter constamment et parfois dans l'urgence leurs dispositifs d'accueil, ce qui les amène notamment à recourir, en tant que de besoin, à des hébergements provisoires de type hôtelier pour la mise à l'abri de ce public avant orientation vers un lieu d'accueil habilité répondant davantage à la problématique des jeunes admis à l'ASE.

1.2 - Le contexte départemental

En Seine-Maritime, les équipes d'évaluation, initialement, les unités d'orientation éducative (UOE) de l'ASE mais aussi le CAPS (Comité d'Action et de Promotion Sociales) à qui le Département a confié en mars 2018 l'évaluation des MNA et leur mise à l'abri, sont directement et massivement impactées par l'augmentation du nombre d'arrivées de jeunes.

Ce phénomène concerne aussi les services de l'État qui contribuent potentiellement à l'évaluation, notamment la Police de l'Air et des Frontières (PAF). Première conséquence, il est constaté un allongement des délais d'évaluation et d'accueil provisoire d'urgence qui dépassent largement, sur certaines périodes, le délai de cinq jours fixé par le code de l'action sociale et des familles (CASF), s'étendant à 5 semaines au 31 janvier 2019.

Les jeunes étrangers arrivent en Seine-Maritime soit de manière spontanée, soit après une orientation décidée au niveau national et destinée à répartir les flux.

Ce dispositif, issu de la circulaire ministérielle du 31 mai 2013, vise à organiser une solidarité interdépartementale dans l'accueil et une répartition des financements induits, en prévoyant que le choix du département auquel le mineur est confié par décision judiciaire « sera guidé par le principe d'une orientation nationale s'effectuant d'après une clé de répartition correspondant à la part de la population de moins de 19 ans dans chaque département ».

Ce mécanisme de répartition sur le territoire national des déclarants MNA accentue davantage la saturation des dispositifs de prise en charge en Seine-Maritime.

Ainsi, en dépit du cadre de référence défini par l'arrêté du 17 novembre 2016 qui définit les modalités des procédures d'accueil, les décisions de la cellule nationale, la très grande hétérogénéité des dispositifs, le volume des places dédiées à ce public, les modalités d'évaluation, les pratiques des juridictions (parquets et sièges) et la mobilisation des associations rendent complexe la mise en comparaison des politiques départementales en la matière.

Le taux de reconnaissance de minorité varie ainsi sensiblement d'un département à l'autre. Les conditions d'entretien, les investigations sur l'identité et sur l'authenticité des documents sont d'une grande variabilité.

En Seine-Maritime, les résultats des évaluations sont régulièrement contestés à l'inverse de certains départements où très peu de recours sont formés.

Ces disparités entre départements alimentent régulièrement la contestation des résultats d'évaluations devant la justice par la saisine du juge des enfants en application de l'article 375 du code civil, d'autant plus qu'un jeune qui s'est vu déclaré majeur sur un département peut se présenter sur un autre département en vue de se voir reconnaître mineur.

1.3 - Les mineurs en danger et en risque de danger, une compétence des départements

Les jeunes évalués MNA, en termes de minorité et d'isolement, entrent dans le champ de la protection de l'enfance au titre de mineurs en situation de risque de danger.

Ils doivent donc être pris en charge par le service de l'ASE conformément à la loi (Code de l'action sociale et des familles et Code civil), aux conventions et traités internationaux, notamment, la Convention internationale des Droits de l'Enfant.

De manière générale, l'accueil des MNA est une question sensible tant pour les personnes concernées que pour les acteurs du champ social mais également pour les services de soins, l'éducation nationale, les préfetures, la justice.

Au regard du contexte national et départemental, les travaux réalisés dans le cadre de la mission permettent de dresser un état des lieux de l'évaluation et de la mise à l'abri des MNA.

Plus encore, elle donne au Département les moyens de repérer les points de tension qui apparaissent à travers, d'une part, l'activité des instances judiciaires et, d'autre part, la mobilisation des associations qui œuvrent en faveur des jeunes non pris en charge ou se voyant notifier un refus de minorité.

2- La prise en charge des MNA par le Département de la Seine-Maritime

Depuis trois ans, le nombre de MNA pris en charge par la collectivité a augmenté de près de 300%. En effet, les effectifs MNA accueillis en 2016 étaient de 272, de 483 en 2017 pour atteindre le nombre de 787 à la fin de l'année 2018, représentant pour cette dernière année une augmentation de 63 %.

Face à ces arrivées toujours plus importantes, les services du Département tentent constamment de réduire le délai d'attente et maintiennent une attention particulière pour les jeunes présentant une vulnérabilité manifeste.

L'augmentation des flux et les moyens croissants développés par le Conseil Départemental pour y répondre se traduisent par une hausse importante du nombre de MNA pris en charge. En 2019, ils représentent 20% de la population totale des jeunes pris en charge à l'ASE.

2.1 - Capacités d'accueil et budget consacré à la prise en charge des MNA

Face à cette évolution exponentielle du nombre de MNA en Seine-Maritime, le Département augmente chaque année ses capacités d'accueil.

Pour autant, le dispositif d'accueil du Département présente constamment une situation de tension puisqu'il apparaît difficilement réalisable de créer en temps réel le nombre de places en adéquation avec le nombre de demandes. De même, les réseaux de migration s'adaptent de manière très réactive aux dispositions prises par le Département. Les places actives créées sont ainsi rapidement occupées par de nouvelles arrivées.

Par conséquent, malgré les efforts du Département pour répondre à son obligation de mise à l'abri des MNA, le nombre massif d'entrées sur le territoire entrave sa capacité à proposer immédiatement une évaluation et une solution d'hébergement adaptées.

Pourtant, le budget consacré à la prise en charge des MNA a considérablement augmenté depuis plusieurs années, passant de 9 M€ en 2016 à un montant estimé à 31,5 M€ à la fin de l'année 2018, correspondant au coût de 40 000 € par MNA retenu par l'ADF, rapporté au nombre de jeunes pris en charge par le Département.

Ce montant correspond aux dépenses liées à la création de places ou transformation de places existantes, au fonctionnement du dispositif hôtelier, à la prise en charge des besoins fondamentaux des personnes accueillies et à la masse salariale mobilisée dans l'accompagnement des jeunes.

En dépit des décisions prises par le Gouvernement, la compensation financière octroyée par l'État est loin de combler les dépenses engagées par le Département. En 2018, 294 000 € ont été accordés. Sur ce montant, seuls 125 250 € ont été versés au 31 décembre 2018.

Le protocole signé entre l'État et les Départements relatif au dispositif national de mise à l'abri, d'évaluation et d'orientation des MNA du 31 mai 2016 prévoit en effet un remboursement qui se limite aux cinq premiers jours de mise à l'abri, alors même que le délai d'attente se situe en moyenne à 40 jours selon l'Assemblée des Départements de France (ADF).

2.2 - Évaluation et mise à l'abri des MNA

Historiquement, les services de l'ASE assuraient l'accueil, l'évaluation et la mise à l'abri des déclarants MNA.

Dans sa volonté de se mettre en conformité avec la loi, de réduire la durée d'évaluation, de distinguer le temps de l'évaluation de celui de l'accueil à l'ASE mais aussi de préserver l'intégrité physique et morale des agents pris régulièrement à partie, le Département a décidé d'externaliser l'accueil des déclarants MNA.

Conformément aux orientations fixées par le schéma départemental Enfance-Famille, un appel à projets a été initié dans ce sens en 2017. En mars 2018, le CAPS

a été retenu pour réaliser les évaluations de tous les jeunes se déclarant MNA sur le territoire départemental et la mise à l'abri de ceux évalués comme tel.

S'agissant du fonctionnement du CAPS, l'évaluation est réalisée par deux binômes composés respectivement d'un juriste et d'un travailleur social en présence d'un interprète. Cette évaluation répond à la charte nationale d'évaluation élaborée par la cellule nationale rattachée au Ministère de la justice.

L'article 6 de l'arrêté du 17 novembre 2016 liste six points que l'entretien d'évaluation doit, a minima, aborder :

- L'état civil ;
- La composition familiale et présence éventuelle de certains membres en France ;
- Les conditions de vie et la scolarité dans le pays d'origine ;
- Les motifs de départ du pays d'origine et présentation du parcours migratoire ;
- Les conditions de vie depuis l'arrivée en France et d'orientation vers le lieu de l'évaluation ;
- Le projet de la personne, notamment en termes de scolarisation et de demande d'asile.

À l'issue de l'entretien d'une durée moyenne d'1H30, le binôme rédige un rapport visé par le chef de service. Dans ce document, l'accent est mis en premier lieu sur la cohérence des éléments déclarés au titre du récit de vie, ainsi que de la posture au cours de l'entretien.

Le compte rendu de l'évaluation apporte des éléments sur la minorité, la majorité et l'isolement des personnes et est transmis aux services de l'ASE qui décident ou non de l'admission au service. Cette décision est notifiée par écrit au jeune par le CAPS.

En cas de minorité, une décision d'accueil provisoire d'urgence (APU) est rendue et la mise à l'abri réalisée. Si un doute subsiste à l'issue de l'entretien, l'APU permet d'engager les investigations complémentaires.

Lorsque l'évaluation conclut à la majorité, un refus d'APU est décidé. Une information sur les dispositifs dédiés aux majeurs étrangers est donnée ainsi qu'une information sur les voies de recours à l'encontre de la décision d'APU.

Jusqu'au mois de juin 2018 et ce, dès la mise en place de l'évaluation au CAPS, la durée moyenne d'attente pour l'évaluation a été de 3 à 4 jours permettant la mise à l'abri dans un délai très réduit pour en moyenne, 30 MNA par mois qui se présentaient au service.

À partir de l'été 2018, le nombre de déclarants MNA a progressivement augmenté pour tripler jusqu'à atteindre le nombre de 100 MNA par mois à l'automne 2018.

Les délais d'évaluation ont donc augmenté pour atteindre 3 à 4 semaines.

En octobre 2018, le service de l'ASE a par ailleurs été sollicité dans le cadre de l'évacuation d'une ancienne résidence pour personnes âgées à Rouen squattée par une soixantaine d'occupants sans titre. 34 jeunes évalués MNA ont pu bénéficier d'une mise à l'abri immédiate à l'issue de cette intervention des services in situ.

L'ensemble de ces éléments a conduit à accentuer encore davantage l'engorgement du dispositif d'évaluation et d'accueil conduisant le Département à revoir constamment les conditions d'accueil des jeunes migrants sur le territoire.

S'agissant plus spécifiquement de la mise à l'abri, le dispositif mis en place par le Département repose sur l'accueil provisoire d'urgence du CAPS renforcé par le développement de l'hébergement hôtelier.

L'unité « mise à l'abri du CAPS » est positionnée principalement sur la commune de Cléon et partiellement sur Rouen. 40 jeunes peuvent y être hébergés, répartis sur sept appartements.

Ces jeunes primo arrivants sont admis sur l'unité du CAPS suite à l'évaluation de leur minorité et de leur isolement. Ils y restent environ deux mois.

Ce temps leur permet de bénéficier d'un accès aux soins, d'un diagnostic socio-éducatif, de préconisations d'orientation et d'un passage des tests CASNAV. Des cours de Français Langue Étrangère sont proposés ainsi qu'une information sur l'accès au titre séjour délivrée par les juristes de l'association.

De plus, les éducateurs interviennent tous les jours dans les appartements du lundi au vendredi (travail sur le développement de l'autonomie, contrôle du respect des plannings, préparation de repas...).

Suite à cette admission, le procureur de la République, puis le juge des tutelles (ou juge des enfants), sont saisis afin de confirmer la prise en charge par l'unité MNA du Département.

2.3 - Une recherche constante de nouvelles solutions de prise en charge : création de places, dispositif hôtelier et Tiers accueillant bénévole (TAB)

La saturation du dispositif du CAPS a nécessité une recherche de modalités alternatives d'hébergement qui s'est traduite par le développement de l'accueil des MNA au sein d'un hébergement hôtelier dont la plus-value réside précisément dans sa capacité à pouvoir faire face à la variabilité des flux d'arrivées.

Cette solution s'est avérée complexe à mettre en œuvre puisque peu d'hôtels dans les zones géographiques ciblées ont donné suite à la demande de partenariat adressée par le Département par courriers du Président et contacts téléphoniques des services.

De plus, tous les hôtels éventuellement disposés à cet accueil de MNA, n'ont pu être sollicités ou retenus, car l'accueil en hôtel doit rassembler les conditions suivantes :

- Conditions de conformité et de sécurité
- Proximité des intervenants socio-éducatifs de l'ASE
- Proximité des services de restauration lorsqu'un service équivalent n'est pas délivré sur place
- Présence de transports en commun, de lieux de scolarisation, d'insertion, d'équipements sportifs, de loisirs et de culture.

Le Département est parvenu néanmoins à augmenter de manière significative le nombre d'opérateurs et donc de places en hôtel. En juin 2017, 104 MNA bénéficiaient d'un accueil au sein de 9 hôtels. Fin décembre 2018, 313 MNA étaient hébergés dans 13 hôtels répartis sur 9 communes du département.

Les jeunes hébergés en hôtels sont suivis par l'équipe socio-éducative de l'unité MNA qui coordonne la gestion des places disponibles et porte une attention particulière aux besoins des jeunes (scolarité, apprentissage, accès aux soins, démarches administratives...).

Chaque éducateur, référent d'un hôtel, constitue l'interlocuteur privilégié pour l'hôtelier face à la gestion des groupes de jeunes et des situations délicates.

Il convient de souligner à ce titre l'investissement des hôteliers auprès de ce public dans un souci d'insertion et d'éducation des jeunes.

Par ailleurs, il est important de souligner que le Département s'est engagé, au-delà des solutions retenues en termes d'accueil provisoire (CAPS et hôtels), à développer une offre d'hébergement durable par la transformation de places existantes mises en œuvre entre janvier et juin 2018 mais aussi par la création nette de places à partir de 2018, effective en 2019.

Suite aux appels à projets lancés en 2017 et 2018, le Département a créé 352 places et 180 par transformations de places. Il bénéficie à la date du présent rapport de 532 places dans le secteur habilité pour l'accueil des MNA.

En outre, le Conseil Départemental a voté le 11 décembre 2017 la mise en œuvre du dispositif de « tiers accueillant bénévole » (TAB) qui traduit explicitement sa volonté de rechercher les solutions utiles à la prise en charge des MNA.

Ce dispositif, engagé dès début 2018, a été accompagné d'une communication importante et d'un fort investissement des professionnels du Département qui peut et devra néanmoins être amélioré. L'objectif était d'agir sur tous les leviers et ainsi de proposer une alternative aux solutions traditionnelles de prise en charge des enfants confiés à l'ASE, notamment pour les MNA.

21 candidatures ont à ce jour été reçues dont 11 évaluées favorablement offrant ainsi aux jeunes, répondant au statut défini par le législateur pour ce type d'accueil, la possibilité d'être hébergés par des citoyens volontaires indemnisés.

2.4 - L'accompagnement social des MNA : création de l'UMNA

Conscient de la nécessité de faire évoluer le dispositif d'un point de vue qualitatif et ainsi permettre un accompagnement renforcé des MNA, le Département a créé une Unité MNA (UMNA) centralisée, composé actuellement de 18 agents, professionnels éducatifs et administratifs, chargés de toutes les questions relatives au MNA, et, notamment :

- Des décisions d'accueil provisoire d'urgence, ou de rejet au vu des évaluations réalisées et de toutes les questions relatives à la situation

- juridique des déclarants (notamment les très nombreux contentieux, auprès des juges civils ou du juge administratif ;
- De l'accompagnement socio-éducatif des MNA hébergés à l'hôtel ;
- Du suivi administratif individuel de chaque MNA confié à l'Aide Sociale à l'Enfance quel que soit son mode d'accueil sur le département ;
- Des orientations des jeunes auprès des services habilités ;
- Du suivi des tiers accueillants bénévoles. Le registre de l'évaluation ayant été provisoirement laissé aux UOE implantées territorialement ;
- De l'accueil et de l'accompagnement des jeunes hébergés en hôtel.

Depuis le mois de novembre 2018, une permanence a été instituée pour assurer une prise en charge semi-collective des MNA hébergés en hôtels ou chez des bénévoles. La permanence de l'UMNA est animée chaque jour de 14h à 16h par deux professionnels de l'équipe, un administratif et un intervenant socio-éducatif. Un règlement de fonctionnement est affiché à l'entrée de l'espace d'accueil pour responsabiliser les jeunes concernés.

En complément de cette permanence, la continuité d'un accueil « général » est maintenu pour :

- Les primo-arrivants qui doivent être orientés vers le CAPS puisqu'ils n'ont pas vocation à venir à la permanence, n'étant pas encore pris en charge par l'ASE.
- Les rendez-vous individuels avec les éducateurs référents et accompagnements extérieurs (rendez-vous médicaux, préfecture, scolarité, apprentissage ...)

2.5 - L'accompagnement des jeunes majeurs

Compte tenu du cadre légal, le Département a eu la volonté de consolider l'accompagnement des jeunes majeurs ex-MNA pour favoriser l'accès au logement, à l'emploi, à l'insertion par un partenariat resserré avec les services de l'État et leur permettre notamment d'accéder aux dispositifs de droits commun.

En outre, dans le cadre de la Convention territoriale globale de coopération entre le Département de la Seine-Maritime (toutes directions confondues telles que la DASI, DAH, direction jeunesse, DEF, DUTAS) et la Caisse d'Allocations Familiales de Seine-Maritime pour la période 2019-2022, les MNA peuvent bénéficier au même titre que tous les autres jeunes d'un accompagnement et d'un soutien vers l'autonomie, cela en s'inscrivant dans des dispositifs leur permettant de préparer l'accès au logement via notamment des solutions favorisant :

- La colocation solidaire (COLOC'76, dispositifs innovants de logements collectifs...);
- L'accès aux Foyers Jeunes Travailleurs (FJT) ;
- L'accès aux droits (Rendez-vous des droits) ;
- La sensibilisation aux usages des outils numériques (Numéric'action ; promeneurs du net...).

3 - Des tensions autour de l'évaluation de minorité et de la mise à l'abri des MNA

3.1 - Le point de vue de l'autorité judiciaire

Des données relayées par le magistrat coordonnateur du tribunal pour enfants de Rouen, il est noté une évolution du nombre de requêtes en assistance éducative : 71 en 2015, 130 en 2016, 286 en 2017, et 320 en 2018.

Avant 2018, 90% des saisines étaient adressées aux juges des enfants par le Procureur de la République.

À partir de 2018, 75 % des requêtes sont introduites par les déclarants qui se sont vus opposer un refus de prise en charge du Département.

Le Parquet est sollicité pour des sorties de garde à vue de mineurs d'Afrique du Nord qui ne veulent pas être pris en charge et accompagnés. Ce phénomène de délinquance reste toutefois relativement marginal et fait l'objet selon le cas d'une prise en charge par les services de protection judiciaire de la jeunesse (PJJ).

Lorsqu'un refus de prise en charge est rendu à l'issue de l'évaluation du CAPS concluant à la majorité du déclarant, le recours à un avocat devient fréquent. Un groupe de défense des MNA bénéficiant d'une formation ad hoc s'est d'ailleurs constitué au sein du barreau rouennais depuis juillet 2018.

La structuration de ce collectif de plusieurs dizaines d'avocats a émergé en réponse à l'augmentation du nombre de déclarants MNA, mettant en lumière le développement d'un militantisme spécifique à l'agglomération rouennaise.

Pour ces situations, l'avocat domicilie son client à son cabinet, prépare la requête en assistance éducative, recherche des documents et pièces d'état civil pouvant attester de la minorité du déclarant, organise la défense et assiste celui-ci à l'audience. S'agissant de la nationalité des personnes opérant un recours, on identifie 95 % de guinéens avec acte de naissance et documents supplétifs (pas authentifiés). Les autres nationalités représentées relèvent des pays suivants : Pakistan, Afghanistan, Cote d'Ivoire et Mali.

Le recours à un examen osseux, qui relève strictement d'une réquisition judiciaire, reste limité au doute qui subsiste après examen du faisceau d'indices pouvant déterminer l'âge du déclarant, notamment en l'absence de document justifiant de son identité comme en dispose le code civil.

Concernant la production de documents et justificatifs d'état-civil, lorsqu'un document transmis par l'avocat de l'intéressé vient appuyer la demande de reconnaissance de sa minorité, le juge doit, au regard de l'article 47 du code civil, reconnaître sa validité juridique à condition qu'il soit attaché au nom de la personne et ce, même s'il n'a pu être authentifié.

Sur le contenu de l'évaluation de minorité et d'isolement et son externalisation réalisée par le Département auprès du CAPS depuis 2018, les magistrats la considèrent comme positive puisque favorisant l'harmonisation du recueil

d'informations. Il serait néanmoins plus pertinent, du point de vue des juges, de la mettre en œuvre dans le cadre d'une plateforme régionale.

Le CAPS est reconnu pour la lisibilité de ses actions, notamment, en ce qui concerne le développement de pratiques conformes à la charte d'évaluation nationale et le protocole des démarches de mise à l'abri et des dispositifs de formation et d'apprentissage en lien avec la DIRRECTE et le CASNAV.

Il est fait référence à titre de comparaison, d'une part, au Département de l'Yonne qui pratique une évaluation appréciée comme « douteuse » du fait du recours systématique au test osseux et, d'autre part, aux Départements de l'Isère et de la Loire-Atlantique qui font figure d'exemple dans le développement de partenariats avec les autres acteurs concernés de leurs territoires.

Le juge précise par ailleurs l'importance de faciliter l'accès aux activités physiques en hébergeant les jeunes à proximité des complexes sportifs car il est souvent fait référence à leur inactivité.

Des insatisfactions ont pu être exprimées au sujet de la vêture estimée insuffisante en période hivernale. Cette situation a conduit à réviser les procédures internes et les conventions avec les enseignants.

Concernant la réponse aux besoins de santé, les actions de soins des psychiatres de la maison des adolescents sont considérées comme satisfaisantes, principalement dans la prise en charge des polytraumatismes que présentent certains jeunes.

S'agissant de l'hébergement bénévole développé par les associations, il prend plusieurs formes tels que l'accueil global, l'accueil de nuit uniquement avec parfois des changements de lieu fréquents. Les magistrats font le constat d'une durée moyenne d'un 1 mois pour ce type d'hébergement.

D'après le juge, l'ensemble des déclarants MNA bénéficie du réseau de solidarité citoyen leur permettant d'être accueillis.

Le juge considère que le tiers bénévole accueillant (TAB) est un dispositif intéressant qui mérite d'être renforcé par une collaboration plus étroite entre le Département et les associations bénévoles pour impulser de nouvelles demandes d'adhésion.

Sur la question de l'interprétariat, il n'y a pas de difficultés rencontrées puisque le recours à l'association FIA permet la réalisation des auditions dans la plupart des dialectes parlés par les jeunes.

En complément, la juge des tutelles apporte des éléments d'éclairage sur la situation des MNA qu'elle rencontre dans le cadre de ses fonctions : 70 requêtes en 2016, 114 en 2017 et 310 en 2018.

Cette augmentation est en partie à attribuer à l'intervention des avocats des mineurs qui requièrent l'ouverture d'une mesure de tutelle alors que les investigations complémentaires diligentées par le procureur de la république sont toujours en cours dans le cadre d'un doute sur la minorité.

Ainsi, une part de plus en plus importante de mineurs, placés sous la tutelle du Département pour être pris en charge par l'Aide Sociale à l'Enfance jusqu'à leur majorité supposée, font l'objet d'une enquête, le cas échéant d'une remise en cause de leur minorité par la PAF et d'une décision d'obligation de quitter le territoire français par la préfecture.

Ces situations sont particulièrement complexes à gérer sur le plan socio-éducatif avec une situation paradoxale où le mineur est à la fois sous tutelle du Département et dans une situation de contentieux avec cette même institution.

Tous les MNA qui se présentent à l'ASE sont susceptibles de bénéficier d'une mesure de tutelle même si la minorité peut être contestable.

Le juge des tutelles met l'accent sur les tests pratiqués par le CASNAV qui, du fait de leur standardisation, excluent de nombreux jeunes ne sachant ni lire, ni écrire. Ces jeunes auront de fait des difficultés d'insertion scolaire et/ou professionnelle.

En conclusion, le juge des tutelles reconnaît la qualité de l'accompagnement des MNA réalisé par les intervenants socio-éducatifs de l'ASE. Seuls des problèmes liés à la qualité de la restauration en hôtel, à la vêtue et à la mobilité apparaissent dans ses constats et demandent à être mieux pris en compte.

3.2 - Le tissu associatif local : des acteurs mobilisés dans l'accès aux soins et à l'hébergement des MNA

Le territoire de la Seine-Maritime se caractérise par une mobilisation citoyenne importante se traduisant par l'ancrage d'un certain nombre d'associations sur les agglomérations rouennaise et havraise, engagées en faveur de l'aide aux migrants et plus particulièrement aux MNA, avec lesquelles le Département est en dialogue régulier.

Les principales associations actives sur le territoire sont les suivantes :

- Collectif antiraciste de la région d'Elbeuf – Centre Social et Socio-culturel du Puchot 5 RUE de la Rochelle 76500 Elbeuf
- Itinérance Dieppe - Maison des Associations - 14, Rue Notre-Dame - 7620 DIEPPE 76200 DIEPPE
- Association des lits solidaires – 12 rue des sauveteurs 76600 Le Havre – deslitssolidaires@laposte.net
- La ligue des droits de l'homme – section du havre – 3 rue Casimir DELAVIGNE 76600 Le Havre ldh.le.havre@gmail.com.
- RESF (Réseau éducation sans frontières)- resf76.rouen@orange.fr, resf.lehavre@laposte.net, pour Dieppe = RESF Dieppe Maison des associations 14, Rue Notre-Dame 76200 Dieppe
- AHSETI (ASSOCIATION HAVRAISE DE SOLIDARITE ET D'ECHANGES AVEC TOUS LES IMMIGRES) 97 RUE MICHELET LE HAVRE
- RSM (Réseau Solidarité Migrants) 22 bis RUE Dumont d'Urville 76000 Rouen

Il est indéniable que ce tissu associatif joue un rôle important d'assistance auprès des publics étrangers se déclarants mineurs, évalués mineurs et ceux évalués

majeurs, qu'il s'agisse de l'accès à l'hébergement, de l'accompagnement aux démarches administratives ou de l'offre de soins.

Toutefois, force est de constater que cet élan citoyen, dont on doit d'ailleurs se féliciter dans sa capacité à fédérer certains habitants autour des enjeux de solidarités à l'égard des personnes en situation de grande vulnérabilité, fait naître parfois des tensions avec les professionnels de l'ASE.

L'approche humaniste et transnationale qui sous-tend leurs actions et leurs revendications est bien souvent la composante d'un référentiel de valeurs qui, parce qu'il met en avant la nécessité d'offrir un accueil immédiat et inconditionnel, se heurte aux contraintes institutionnelles et juridiques qui déterminent les modalités de prise en charge des personnes se déclarant mineures.

En effet, toutes les personnes soutenues ou prises en charge par les associations ne relèvent pas du statut de MNA. Dans beaucoup de situations, l'usage de ce terme n'est pas utilisé par ces associations de manière adaptée

Mais, il apparaît important de prendre en compte leur rôle de lanceur d'alerte sur les conditions d'arrivées de ces personnes sur le territoire.

S'agissant de l'évaluation, les associations regrettent unanimement le délai d'attente d'évaluation comme la mise à l'abri tardive et préconisent également une approche bienveillante des populations issues de l'immigration.

Les conditions d'entretien en binôme sont jugées peu satisfaisantes. Ces associations estimeraient leur présence, et celle d'avocat, utile dès la tenue du rendez-vous d'évaluation pour, engager de manière réactive les recours possibles.

Les associations identifient également les problèmes de santé que présentent certains jeunes à leur arrivée et suggèrent une évaluation médico-psychologique avec la réalisation d'un bilan de santé ainsi qu'un accès aux soins dans le droit commun inconditionnel.

Enfin, les associations revendiquent la nécessité d'un hébergement immédiat des jeunes se déclarants MNA permettant un temps de répit, un repérage des signes de stress post-traumatiques pouvant altérer leur capacité à retracer leur parcours biographique.

Au-delà de ces constats, il est important de mettre en exergue l'engagement des associations en faveur des populations issues de l'immigration :

- Hébergement chez les bénévoles (environ 150 bénévoles hébergeant des mineurs et des majeurs) ;
- Accompagnement aux démarches administratives pour l'obtention des cartes consulaires et passeports ;
- Aide à la recherche d'hébergement ;
- Aide aux devoirs et à l'apprentissage de la langue française ;
- Offre culturelle et sportive.

Conclusion et pistes d'amélioration du dispositif d'accueil et de mise à l'abri des MNA

Le Département a très fortement mobilisé ses moyens humains, matériels et financiers pour assurer et développer l'évaluation, la mise à l'abri, l'accompagnement et l'orientation du public MNA et majeurs ex MNA au sein de dispositifs dédiés, en cohérence avec les actions préconisées au schéma départemental.

Au 30 juillet 2019, 4226 jeunes sont pris en charge au titre de l'ASE dont 831 MNA et majeurs ex-MNA. Entre janvier 2019 et juillet 2019, 354 déclarants se sont présentés à l'ASE. Le délai d'attente pour l'évaluation de leur situation est passé de 4 semaines en janvier à 4 jours en juillet.

La représentativité des publics sur le champ des Accompagnements pour jeunes majeurs (APJM) confirme la prise en compte de la spécificité MNA puisque 10% des jeunes ex MNA font l'objet d'une prise en charge en qualité de jeunes majeurs.

Au terme de la mission, l'ensemble des travaux réalisés a permis d'identifier les possibles améliorations à apporter aux différentes étapes de la prise en charge des MNA.

Évaluation et mise à l'abri

La création de nouvelles places d'hébergement et de nouvelles solutions a fait l'objet d'efforts incessants de la Collectivité pour parvenir à adapter les capacités d'accueil aux flux d'arrivées.

Le Département bénéficie aujourd'hui de services dédiés à la mise à l'abri et à l'accueil pérenne des MNA à hauteur de plus de 532 places.

Parallèlement, la mise en place du dispositif hôtelier permet aujourd'hui à 313 MNA d'être hébergés auprès de 13 hôtels répartis sur 9 communes du département.

Conjointement, le développement du Tiers accueillant bénévole a permis à 9 jeunes, répondant au statut défini par le législateur pour ce type d'accueil, d'être hébergés par des citoyens volontaires indemnisés pour lesquels il est envisagé de mettre en place un accompagnement dynamique et collectif afin de les accompagner dans la prise en charge quotidienne du jeune.

En outre, afin de simplifier le dispositif et réduire les délais d'attente d'évaluation, la mise en place depuis la mi-juillet du dispositif AEM (appui à l'évaluation de la minorité) par les services de la préfecture permet désormais d'identifier, en amont de l'évaluation, les jeunes déjà évalués majeurs dans d'autres départements ou dans le cadre de leur demande de visa.

Ce dispositif préfectoral constitue désormais la première étape dans le processus d'évaluation. Il offre au Département la possibilité d'atteindre l'objectif de mise à l'abri immédiate des déclarants MNA à l'issue de l'entretien en préfecture si celui-ci n'est pas négatif, dans l'attente de l'évaluation de la minorité et de l'isolement.

La prise en charge et l'accompagnement social de l'ASE

Les besoins fondamentaux des MNA sont évalués et pris en charge par l'UMNA qui dispose d'une équipe dédiée. Elle a pour mission de répondre au quotidien aux problématiques de santé, d'alimentation, de vêture et d'hébergement en proposant un accompagnement non systématique mais individuel en fonction de l'évaluation des besoins réalisée par les éducateurs.

S'agissant des améliorations à apporter dans le registre de la santé, le Département s'engage à favoriser la coordination du parcours de soin à l'image du travail collaboratif mené avec la PASS d'Elbeuf permettant la réalisation d'une consultation dédiée aux MNA, et le recours au plateau technique de l'hôpital. Ce travail a vocation à être étendu à Rouen et au Havre.

Par ailleurs, des outils simples sont envisagés pour éviter les ruptures de parcours de soin, comme la mise en place d'un carnet de coordination, où les coordonnées des médecins consultés pourraient être apposées. Le jeune même s'il change de lieu (de la mise à l'abri, à l'hôtel, à une structure habilitée) aurait trace des consultations dont il a bénéficié, et les médecins, l'opportunité de contacter leurs confrères.

Le rôle de l'ARS apparaît ici primordial dans la prise en charge du soin des MNA au titre de la santé publique quand les jeunes rencontrent des problèmes de tuberculose, d'hépatite, d'addictions, ou d'indisponibilités des praticiens pour des problèmes d'ordre dermatologique, psychiatrique ou ophtalmologique.

Dans la mesure où les jeunes sont affiliés à la CPAM, ils ne sont plus considérés comme un public prioritaire cible. Il est donc envisagé de pouvoir faire modifier cette priorisation posée au plan régional.

Sur les enjeux d'insertion sociale et professionnelle, l'UMNA envisage la mise en place de cours de français pour les jeunes non scolarisés, animés par une association bénévole. Ces cours pourraient être dispensés à l'Hôtel du Département dans les locaux occupés lors des permanences MNA, le matin. De plus, la poursuite des accueils réalisés à l'arrivée des jeunes sera également maintenue à raison d'une fois par mois, pour poser les règles de vie (horaires, règlement, codes indispensables ...).

Enfin, dans la perspective de restaurer les liens de sociabilité, l'animation d'un café convivial avec 2 intervenants sociaux éducatifs sera proposée une demi-journée par semaine pour permettre aux jeunes des échanges sur des thématiques diverses, développer l'entraide et le partage. Ces projets nécessitent également la mise à disposition du local situé à l'entrée de l'HDD dans son intégralité.

L'accompagnement des jeunes majeurs ex-MNA

La Convention territoriale globale de coopération entre le Département de la Seine-Maritime (toutes directions confondues telles que la DASI, DAH, direction jeunesse, DEF, DUTAS) et la Caisse d'Allocations Familiales de Seine-Maritime pour la période 2019-2022, prévoit la mise en place d'un accompagnement et d'un soutien vers l'autonomie.

Il permet notamment de préparer à l'accès au logement via notamment des solutions favorisant la colocation solidaire (COLOC'76, dispositifs innovants de logements collectifs...), de prétendre à l'offre en Foyers Jeunes Travailleurs (FJT), de connaître leurs droits (Rendez-vous des droits) et les usages numériques (Numéric'action ; promeneurs du net...).

Pour les jeunes majeurs ex-MNA présentant des situations de grande vulnérabilité, l'UMNA poursuit sa mission d'orientation vers les dispositifs de Droit commun dédiés en lien avec la Préfecture (CHRS, hébergement d'urgence...).

Enfin, s'agissant de l'accompagnement dans les démarches de régularisation, la problématique du délai de régularisation s'étend actuellement au-delà de six mois d'attente et constitue une problématique importante pour leur autonomie et leur accès à la citoyenneté.

Dès lors, il apparaît urgent et nécessaire d'engager une réflexion en profondeur avec les services de l'État de manière à simplifier les modalités d'obtention du titre de séjour lorsque la situation de la personne rassemble les critères fixés.

Beaucoup de travail a été effectué par plusieurs acteurs, au premier rang desquels le Conseil départemental, mais aussi de nombreuses administrations et associations et par des bénévoles. L'accueil des MNA pourrait être encore amélioré en coordonnant leurs actions de manière plus efficace. Les services du Département s'y attèlent déjà et veilleront à maintenir cet effort.

Voici l'ensemble des éléments que la Mission a permis de mettre en lumière à l'aune des travaux réalisés, permettant de dégager un ensemble de points sur lesquels des améliorations sont possibles, nécessaires et d'ores et déjà amorcées.

La réunion des membres de la mission relative à l'adoption du rapport s'est tenue le mardi 15 octobre.

Par un vote à main levée, le rapport a été adopté à trois voix (Mme LECORDIER, Mme MSICA GUEROUT, Mme LEFEBVRE) contre deux (Mme DUTARTRE, Mme Follet, suppléante de M. PHILIPPE).

Mme HERVE, Mme DEPITRE et M. METOT (absent), en qualité d'observateurs, n'ont pas pris part au vote.