

Concours externe

Epreuve d'admissibilité : Questions sociales

Meilleure copie, note : 17

Nous n'avons volontairement pas corrigé les imperfections de forme qui peuvent apparaître dans chaque copie.

Ministère de la Santé et des Solidarités
Direction générale de la cohésion sociale (DGCS)
Administrateur/trice civil/e

Paris, le X 2022

- Note -
à l'attention du directeur de cabinet de la
secrétaire d'Etat chargée de la protection
de l'enfance

Objet : enjeux et propositions relatifs à la prise en charge des mineurs non-accompagnés (MNA)

En hausse, le nombre de mineurs non-accompagnés (MNA) pris en charge par les départements s'élevait à 23 461 en 2020. Les MNA désignent des personnes âgées de moins de 18 ans, de nationalité étrangère se trouvant sur le territoire français sans adulte en charge de l'autorité parentale. En vertu de leur compétence de gestion du service d'aide sociale à l'enfance (ASE), les départements sont chargés d'en évaluer la situation et de mettre à l'abri les MNA, avant de prendre en charge leur accompagnement. Cette prise en charge fait l'objet de défaillances relatives aux conditions d'évaluation de la majorité, aux modalités d'hébergement ou encore à l'accompagnement vers l'autonomie. Surtout, elle représente une charge financière croissante pour certains départements dans un contexte budgétaire contraint.

La loi du 7 février 2022 relative à la protection de l'enfance vise à remédier partiellement à ces insuffisances et décline à ce titre la stratégie nationale de prévention et de protection de l'enfance 2020-2022. Assortis d'une grande sensibilité politique, les enjeux relatifs à la déclinaison de ces mesures seront donc prioritaires dans le prochain quinquennat.

Dans ce cadre, la présente note :

- présente les enjeux relatifs à la prise en charge des MNA et les évolutions du cadre réglementaire et législatif intervenues sur la période récente (I) ;
- propose des mesures visant à en assurer le déploiement effectif et identifie des orientations complémentaires de moyen terme (II)

I La prise en charge des MNA présente des insuffisances – d'évaluation, de mise à l'abri, d'accompagnement, de financement – auxquelles la loi du 7 février 2022 répond partiellement.

A. La prise en charge des MNA s'avère défailante et représente une pression financière croissante pour les départements

1. La prise en charge des MNA repose sur un schéma complexe faisant intervenir une pluralité d'acteurs

| | Acteurs | Actions |
|----------------------|--|--|
| Phase administrative | - Services de l'ASE départementaux - Associations Reconnu MNA ↓ | - Evaluation de la situation sociale pour établir la minorité - Analyse (si existants des documents d'identité) - Demande de l'avis du Parquet |
| Phase judiciaire | - Services de l'ASE - Parquet - Juge des enfants - Association | - Signalement par le département de la présence du jeune au Parquet - Prononcé d'une ordonnance de placement par le Parquet - Poursuite de l'évaluation si nécessaire - Saisine du juge des enfants > 8 jours |

placement,
prise en charge et
accompagnement
par le département

non-reconnu MNA

2. Cette prise en charge, une fois la reconnaissance du statut de MNA fait l'objet de dysfonctionnement – d'évaluation, de placement, d'accompagnement – alors même qu'elle représente une charge croissante pour les départements

- Constat 1 : l'évaluation de la situation d'un jeune se présentant comme MNA est inefficace et non-harmonisée entre départements
 - les départements doivent faire face à des tentatives de détournement de ce dispositif par des personnes majeures et rencontrent des difficultés à établir la minorité du MNA (fiabilité des documents d'identité, examen limité de l'état social, encadrement des tests médicaux)
 - l'absence de suivi harmonisé entre départements conduit à des réévaluations de certaines personnes
 - cette évaluation conduit toutefois à déclarer 55% des personnes non-MNA
- Constat 2 : la prise en charge est mal répartie entre départements et passe par un recours significatif à des dispositifs dérogatoires
 - la clé de répartition entre départements repose sur un critère démographique et d'éloignement géographique qui ne permet pas de soutenir les départements concernés par un flux important
 - sur 148 000 mineurs placés à l'ASE en 2018 5% sont hébergés en hôtel dont 95% des MNA (IGAS 2020), preuve de l'incapacité à assurer une prise en charge efficiente de ce public « complexe ». Cet hébergement dérogatoire repose également sur des structures « jeunesse et sport » agréées.
- Constat 3 : l'accompagnement de long terme du MNA est inachevé

- à l'atteinte de la majorité, le jeune peut se retrouver en situation de rupture de droits s'il n'est pas orienté professionnellement ou dans sa démarche de demande de séjour ;
- l'utilisation des contrats jeunes majeurs est à ce titre partielle.
- Constat 4: la prise en charge des MNA représente une charge financière croissante pour les départements, à laquelle l'Etat contribue
 - un rapport parlementaire (Assemblée nationale, 2021) évaluait à 1,1 milliard d'euros, avec une incertitude sur la répartition des dépenses de l'ASE (preuve de l'inadéquation de la prise en charge)
 - ce coût est en hausse, le flux de MNA s'établissant à 16 760 en 2020 (en baisse du fait de l'épidémie) contre 5033 en 2014
 - il est concentré seulement sur certains départements (la juridiction parisienne représente 20% des sollicitations nationales)
 - la participation de l'Etat, adossée aux flux d'entrée est en baisse (conformément aux dynamiques d'entrée pendant l'épidémie) à 92 M € dont 11 une partie soutenant la phase de mise à l'abri et d'accompagnement 21 l'autre relative à l'ASE
- Constat 5: la pluralité des acteurs impliqués dans la prise en charge des MNA (départements, Etat, autorité judiciaire, association) fragmente le pilotage et l'adéquation du suivi

B. Les mesures mises en œuvre dans le cadre de la stratégie nationale de protection de l'enfance visent à pallier ces insuffisances

1. Des actions entreprises pendant le quinquennat ont préfiguré l'évolution législative du 7 février 2022

- Evaluation de la situation des MNA, un encadrement du recours aux tests osseux a été mis en place ; un dispositif d'aide à l'évaluation de la minorité a été mis en place en 2020 et a fait l'objet d'une utilisation volontaire par 19 départements ; il s'est accompagné d'un outil d'incitation financière visant à en renforcer l'usage (via une modulation financière de l'aide de l'Etat à la phase mise à l'abri) ; enfin des outils de droits souples (guide de bonne pratique) ont été diffusés de même qu'un dispositif de formation des acteurs de l'évaluation a été instauré par le centre de gestion de la fonction publique territoriale
- Le soutien financier au département a fait l'objet d'un renforcement dans le cadre d'un dispositif de contractualisation tripartite (Etat, ARS, départements) pour le suivi de jeunes aux parcours « complexes » auxquels s'apparentent les MNA (15 M € pour 30 départements concernés) ; la contribution exceptionnelle de l'Etat au titre de l'ASE a été prolongée

2. La loi du 7 février parachève ces évolutions et vise une réponse globale à la situation des MNA

- Elle s'inscrit dans le cadre de la stratégie nationale de la protection de l'enfance 2020-2022 laquelle vise à garantir plus efficacement les droits des enfants placés, à assurer un accompagnement global (logique de parcours) et à renforcer les compétences des professionnels
- La loi du 7 février 2022 apporte plusieurs changements significatifs
 - Les critères actuels sont complétés par une appréciation des spécificités socio-économiques départementales (niveau de pauvreté par exemple) et des actions en faveur des MNA à leurs 18 ans (nombre de contrats jeunes majeurs)
 - L'évaluation prendra systématiquement appui sur un fichier d'aide à l'évaluation de la minorité (AEM) sous peine d'un retrait de la contribution de l'Etat et les MNA y seront recensés ; un compte rendu relatif à l'évaluation des MNA sera transmis chaque mois au préfet : les pratiques de réévaluation sont interdites

- Le placement à l'hôtel est interdit en 2024 sauf situations d'urgence
 - cette mesure représentera un surcoût de 77 €/MNA pour les départements
- La lutte contre les sorties sèches est renforcée par l'éligibilité des MNA à un dispositif de parrainage et de mentorat en amont et par la mise en place systématiquement d'un entretien un an avant ses 18 ans, en vue de préparer les démarches relatives à sa carte de séjour ou sa demande d'asile
- Enfin de manière plus transverse, à titre expérimental sont prévus des organes de gouvernance Etat/départements/acteurs tiers.

➔ Pour autant, dès son avis relatif au projet de loi, le Conseil d'Etat alertait sur le délai rapide de déploiement de certains dispositifs, interrogeant la capacité d'adaptation des départements

Il importe d'assurer à court terme le déploiement effectif de ces mesures et d'envisager à moyen-terme des actions complémentaires dans le cadre de l'actualisation de la stratégie nationale de la protection de l'enfance

A. Le déploiement des mesures doit passer par la publication des textes d'application et un soutien opérationnel aux départements dans le cadre d'un engagement contractualisé

Axe 1 : Préciser par voie réglementaire les dispositions d'application de la loi

- Proposition 1 : prévoir un délai suffisant de placement dans des structures strictement autorisées, et ne pas interdire un nombre trop significatif d'établissements
 - sans obérer l'ambition de la mesure visant à interdire à terme l'accueil dans des établissements hôteliers, il importe dans une phase transitoire de permettre aux départements de dégager les capacités foncières. Ainsi, l'opportunité de repousser l'échéance du 1^{er} janvier 2024 (de 6 mois par exemple) pourrait être envisagée afin d'assurer la pérennité des nouveaux modes de mise à l'abri
 - de même, dans un premier temps, l'interdiction des structures existantes ne doit pas être trop large pour permettre le redéploiement
 - en revanche, ces décrets doivent être publiés dès le T3 2022 pour permettre aux acteurs de préparer effectivement ces évolutions (pilotage DGCS)
- Proposition 2 : concrétiser l'engagement gouvernemental de prise en charge des structures de gouvernance (à l'instar du comité départemental de la protection de l'enfance)
 - ces organes permettraient dans des départements pilotes de fluidifier la gouvernance de la prise en charge des MNA entre les différents acteurs
 - cette disposition pourrait être incluse au cadrage financier du PLFSS 2022 (pilotage DGCS/DSS)

Axe 2 : Assurer un soutien opérationnel aux départements pour permettre la montée en charge du nouveau cadre de prise en charge des MNA

- Proposition 1 : renforcer l'interopérabilité des SI entre départements pour permettre une mise en place rapide du fichier AEM
 - un optimum de 1^{er} rang serait une fusion des SI des dossiers MNA à partir desquels se construirait le fichier
 - à défaut, le fichier utilisé pour les 30 premiers départements doit être utilisé pour agréger l'ensemble des données nouvelles
- Proposition 2 : préciser par voie d'instruction l'utilisation qui peut être faite des nouveaux outils
 - il importe de préciser aux départements que le fichier ne doit pas représenter une charge supplémentaire dans la prise en charge du MNA mais au contraire accentuer la fluidité de l'évaluation
 - il peut être souligné qu'une attention doit être portée aux parcours du mineur et à la cohérence de l'accueil dédié, à travers un examen complet et approfondi dès la première évaluation

- cette instruction pourrait être transmise aux ARS qui fourniraient un appui en ingénierie aux départements dès le T1 2023 (pilotage DGCS)

Axe 3: Faire de la contractualisation une modalité de suivi qualitatif du déploiement de la loi et de sécurisation de la contribution de l'Etat à la prise en charge des MNA

- l'engagement du Gouvernement de prendre en charge les surcoûts associés à l'interdiction de l'accueil hôtelier pourrait s'inscrire dans une démarche de contractualisation Etat/département
- ces contrats assureraient la pluriannualité des financements et intègreraient ceux liés à l'aide à la prise en charge des parcours « complexes »*
- ils permettraient, sur la base d'un référentiel d'évaluation (nombre de MNA en charge, nombre de contrats jeunes majeurs, recensement des décisions d'évaluation) un pilotage fin de la mise en œuvre des dispositifs
- Calendrier: horizon T2 2023 ; pilotage: Etat (DGCS) / Association des départements de France ; nécessite un arbitrage budgétaire favorable
- Politiquement, dans un contexte de majorité relative cette contractualisation serait valorisée par le Sénat et l'opposition parlementaire

* Ils supposent un arbitrage financier favorable en faveur de la pérennisation de la contribution de l'Etat au titre de l'ASE

B. A moyen terme, la prise en charge des MNA doit reposer sur un pilotage interministériel inclus à une nouvelle stratégie nationale de la protection de l'enfance

Axe 1: Des outils complémentaires pourraient être mis en place

- Proposition 1: le déploiement d'un compte numérique pour chaque MNA permettrait d'engager leur accompagnement dans la durée, de suivre l'ensemble de leurs démarches administratives et scolaires
 - Cela pourrait prendre la forme d'une application développée par la DITP et suppose une grande vigilance vis-à-vis des situations d'illectronisme conformément aux points d'attention de la Défenseure des droits
 - Cela permettrait d'accentuer la logique de parcours et le lien avec d'autres dispositifs (CEJ)
- Proposition 2: certaines expérimentations en matière d'accueil des MNA (appartements partagés, accueil de famille bénévoles) pourraient être sécurisées juridiquement
 - Ces démarches constituent des alternatives, bien que marginales, aux structures de l'ASE à encourager
 - Cela pourrait prendre la forme d'un véhicule législatif dans le PLFSS 2022
- Proposition 3: la pertinence d'élargir les droits reconnus aux MNA à d'autres enjeux (scolarisation et bilan santé notamment) pourrait faire l'objet d'une évaluation conjointe confiée à l'ODAS et à l'IGAS

Axe 2: Engager l'amorce d'une gouvernance interministérielle et préfigurer l'élaboration d'une nouvelle stratégie de protection de l'enfance

- Proposition 1: permettre une meilleure connaissance des publics de MNA.
 - une évaluation pourrait être confiée à la DRESS sur ce public reposant sur des outils quantitatifs et qualitatifs (horizon T2 2023)
 - elle pourrait alimenter une « orange budgétaire », présentant le suivi de la mise en œuvre de la loi du 7 février 2022 aux moyens d'indicateurs
 - elle permettrait de disposer de données actualisées sur un sujet qui fait l'objet d'une grande sensibilité politique
 - elle alimenterait la future stratégie 2022-2024
- Proposition 2: mettre en place une gouvernance interministérielle pour les enjeux relatifs aux MNA
 - la transversalité des sujets en jeu (délinquances, santé, cadre juridique) suppose une approche coordonnée

- une réunion interministérielle (RIM) pourrait être demandée à votre initiative tous les six mois, la première à l'occasion de la rentrée pour proposer le renouvellement de la stratégie et les enjeux prioritaires relatifs au MNA
- des réunions bi-trimestrielles associant DGCS / ministère de la Justice / de l'intérieur / du travail déclinerait les orientations prévues pour la prise en charge des MNA

*