Observatoire de l'immigration et de la démographie

COMPRENDRE • PRÉVOIR • DÉCIDER

observatoire-immigration.fr

Enquête : la Seine-Maritime face à l'arrivée exponentielle des MNA

Vous souhaitez nous proposer une tribune ou une enquête ? Contactez-nous via l'espace « contact » de notre site internet afin d'en discuter ensemble.

Enquête menée et proposée par Régis Régagnac, citoyen engagé.

Cette enquête peut être mise en perspective avec notre article sur les mineurs non accompagnés. Elle nous paraît précieuse car elle permet de donner un aperçu concret de la prise en charge des MNA et de ses conséquences, grâce à l'exemple du département de la Seine-Maritime.

L'essentiel :

- Les solutions prises par la collectivité et les groupes d'opposition pour répondre à la crise des Mineurs non accompagnés (MNA) créent un « appel d'air » pour les jeunes migrants qui souhaitent profiter des avantages économiques et sociaux que leur offre la France.
- En 11 ans, le Département de Seine-Maritime a accusé une augmentation de 4788 % de déclarants MNA pris en charge. De 2016 à 2019, c'est 324 % d'augmentation des coûts.
- Les chiffres du Département (831 MNA en 2019) entrent en contradiction avec ceux du ministère de la justice qui, selon les cartes, comptabilisent seulement 320 MNA en 2019 pour le même département et jusqu'à seulement 422 MNA pour la région Normandie.
- Les chiffres du Ministère de la justice sont encore plus erronés pour la région Normandie (422 maximum)
- Le rapport départemental montre des failles dans le dénombrement de la part des services départementaux. En 2018, tantôt il y aurait 740 MNA ou 787 MNA, ce fait interroge directement la capacité des services départementaux à connaître la réalité sociale qu'ils sont censés administrer.
- Les déclarants MNA sont en majorité en provenance d'Afrique subsaharienne. Mais leur proximité avec des pays francophones est paradoxalement une difficulté. Ne parlant pas bien français, les déclarants MNA communiquent majoritairement à partir de « dialectes locaux ».
- 57 % des déclarants MNA sont en réalité majeurs et 4,07 % sont des femmes.
- La participation du ministère à hauteur de 250 euros par jour pendant 5 jours est jugée insuffisante car le délai de prise en charge par le département est en réalité de 7 semaines.
- Les déclarants MNA perturbent l'organisation de la politique d'Aide sociale à l'enfance (ASE). Les services travaillent sous tension, des arbitrages sont parfois réalisés en faveur des MNA, discriminant ainsi dans la pratique les nationaux bénéficiaires.
- En 2018, 29 200 000 euros ont été investis pour 787 MNA, soit 37 102 euros par tête.
- La prise en charge directe MNA sur la période 2014-2019 est de l'ordre de 102 032 526 euros.
- Les coûts indirects de la prise en charge des MNA ne sont pas évalués par la collectivité.
- Le rapport de la Mission d'information et d'évaluation relative à l'accueil et à la mise à l'abri des mineurs non accompagnés en Seine-Maritime et les propositions des groupes d'opposition évoquent la création de nouveaux dispositifs de prise en charge, ce qui pose la question du coût social et financier de cette politique, ainsi que celle de l'intégration de ces populations pour qui un « design social » est plébiscité.

La Seine-Maritime est désorganisée face à l'accueil humanitaire des déclarants MNA qui sont motivés essentiellement par l'implantation en Seine-Maritime pour des raisons économiques (I). Ainsi la collectivité doit-elle trouver des moyens financiers pour faire face aux nécessités posées par l'accueil et à procéder à une réorganisation concrète de ses services (II). Les solutions proposées par la majorité départementale (LREM-LR), comme l'opposition politique (PS et apparentés), la Chambre régionale des comptes, et la Cour des comptes ne peuvent répondre convenablement à la montée exponentielle de l'accueil des prétendants MNA (III). Les solutions des acteurs locaux face à l'arrivée toujours plus importante des déclarants dits Mineurs non accompagnés (MNA) conduisent la Seine-Maritime à une impasse budgétaire, sociale et politique sans précédent (IV).

La Seine-Maritime fait face, comme nombre de Départements français, à « l'augmentation très significative d'arrivants se présentant comme MNA avec une forte accélération à partir de 2017 »[1].

En trois ans, la prise en charge des coûts des Mineurs non accompagnés (MNA) par la collectivité a augmenté de près de 324%. Preuve en est le Département déclare, dans son rapport sur la mission MNA d'octobre 2019 que « les effectifs des 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% »[2].

La difficulté pour les services départementaux de Seine-Maritime en particulier, et français en général, consiste à répondre à « cette évolution exponentielle ». Par exemple, la politique départementale d'Aide sociale à l'enfance (ASE), qui est jugée actuellement « à bout de souffle »[3] sur le plan national, s'en trouve particulièrement affectée. En 2019, les MNA représentaient, de fait, jusqu'à « 20% de la population totale des jeunes pris en charge » du Département. Cet exemple n'est qu'un des multiples problèmes posés par l'arrivée en masse de personnes formulant une demande de prise en charge MNA. En effet, « 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. »[4]

Dès lors, dans quelle mesure le Département de Seine-Maritime est-il affecté dans ses missions par la gestion des déclarants Mineurs non accompagnés ?

Pour étayer le propos tenu ici, trois types de sources seront employés : 1) des rapports de politique départementale de Seine-Maritime réalisés par les institutions ou les groupes politiques sur les déclarants MNA ; 2) un rapport de la Chambre régionale des comptes sur la gestion des prétendants MNA ; 3) des journaux locaux décrivant certains faits d'actualité illustrant les problématiques rencontrées et journaux nationaux évoquant également le contexte général dans lequel s'ancrent les difficultés de l'Aide sociale à l'enfance (ASE) ou la politique migratoire.

---

[1] N° 3.4 Rapport de M. le Président, Mission d'information et d'évaluation relative à l'accueil et à la mise à l'abri des mineurs non accompagnés en Seine-Maritime, Département de Seine-Maritime, 4ème réunion ordinaire de 2019, Page 361.

[2] Ibidem, Page 363.

[3] Solène Cordier, Laurie Moniez (Lille, correspondante), Gilles Rof (Marseille, correspondant) et Richard Schittly (Lyon, correspondant) : L'aide sociale à l'enfance à bout de souffle, Le Monde, 28 mai 2021. Consulté le 09/08/2021.

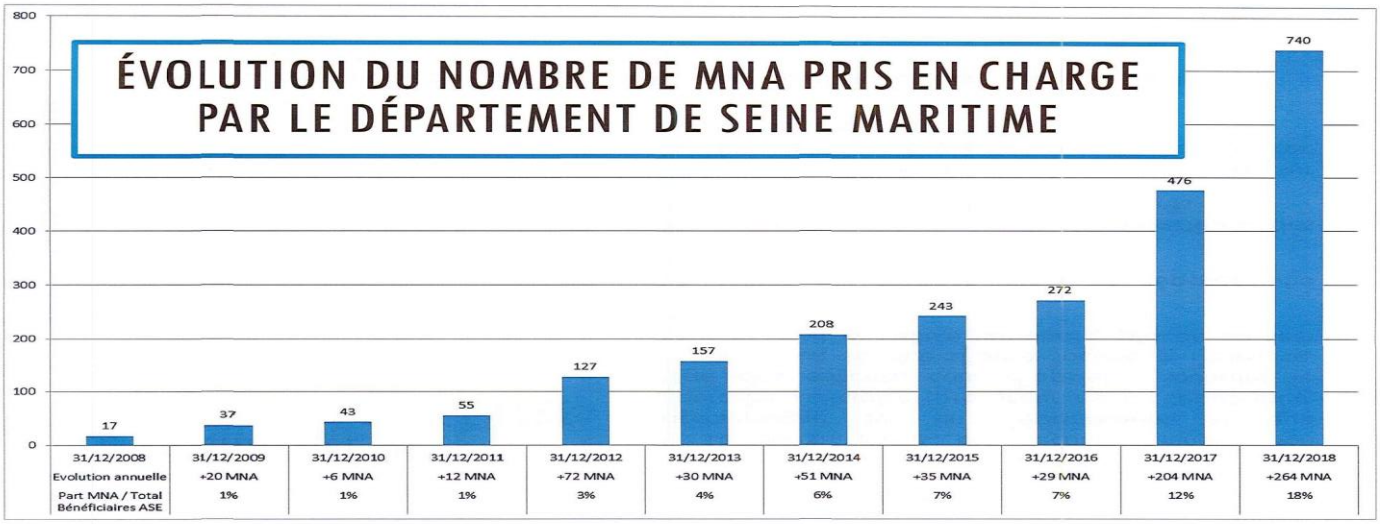
[4] N°3.4 Rapport de M. le Président, Mission d'information et d'évaluation relative à l'accueil et à la mise à l'abri des mineurs non accompagnés en Seine-Maritime, Département de Seine-Maritime, 4ème réunion ordinaire de 2019, Page 361.

I. La Seine-Maritime face à l'accueil humanitaire des déclarants MNA, générant de l'insécurité, dont la motivation repose essentiellement sur des raisons économiques.

A. En 11 ans (2008-2019), le Département de Seine-Maritime a accusé une augmentation de 4788,24% de déclarants MNA.

1) Les chiffres du Département

Un premier tableau communiqué par le Département de Seine-Maritime au sein du rapport d'octobre 2019 fait état d'une augmentation de 4252.94 % de déclarants MNA entre 2008 et 2018[5]. Il est reporté comme tel :



Néanmoins, de nouveaux chiffres ont été publiés depuis lors, démontrant que la montée exponentielle des déclarants MNA semble se poursuivre. En 2019, c'était, de fait, 831 MNA au 31 juillet que le Département de Seine-Maritime devait prendre en charge[6]. Soit, au total, une augmentation de près de 4788 % par rapport à 2008 où l'on dénombrait seulement 17 MNA. Réalité correspondant au total à 3206 individus au minimum, selon ce graphique.

Cependant, l'évolution du nombre de MNA pris en charge par le Département de Seine-Maritime peut différer sensiblement des chiffres annoncés par ce tableau car, comme il en était fait mention dans l'introduction, il y avait selon le même rapport 787 MNA7 en 2018, contrairement au tableau qui fait état de 740 individus. Ainsi l'estimation peut-elle se porter à 3253 individus au total. Cette différence importante dans le même rapport, sur une année, ne peut qu'interroger sur la façon dont les services départementaux recensent les MNA pris effectivement en charge. Le chiffre de 3253

[5] N°3.4 Rapport de M. le Président, Mission d'information et d'évaluation relative à l'accueil et à la mise à l'abri des mineurs non accompagnés en Seine-Maritime, Département de Seine-Maritime, 4ème réunion ordinaire de 2019, Page 392.

[6] Mathieu Normand, Migrants : le dispositif d'accueil des mineurs isolés fait débat en Seine-Maritime, 76 Actu, 18 novembre 2019. Consulté le 08/08/2021.

[7] N°3.4 Rapport de M. le Président, Mission d'information et d'évaluation relative à l'accueil et à la mise à l'abri des mineurs non accompagnés en Seine-Maritime, Département de Seine-Maritime, 4ème réunion ordinaire de 2019, Page 363.

doit dès lors être relativisé à l'aune de cette difficulté.

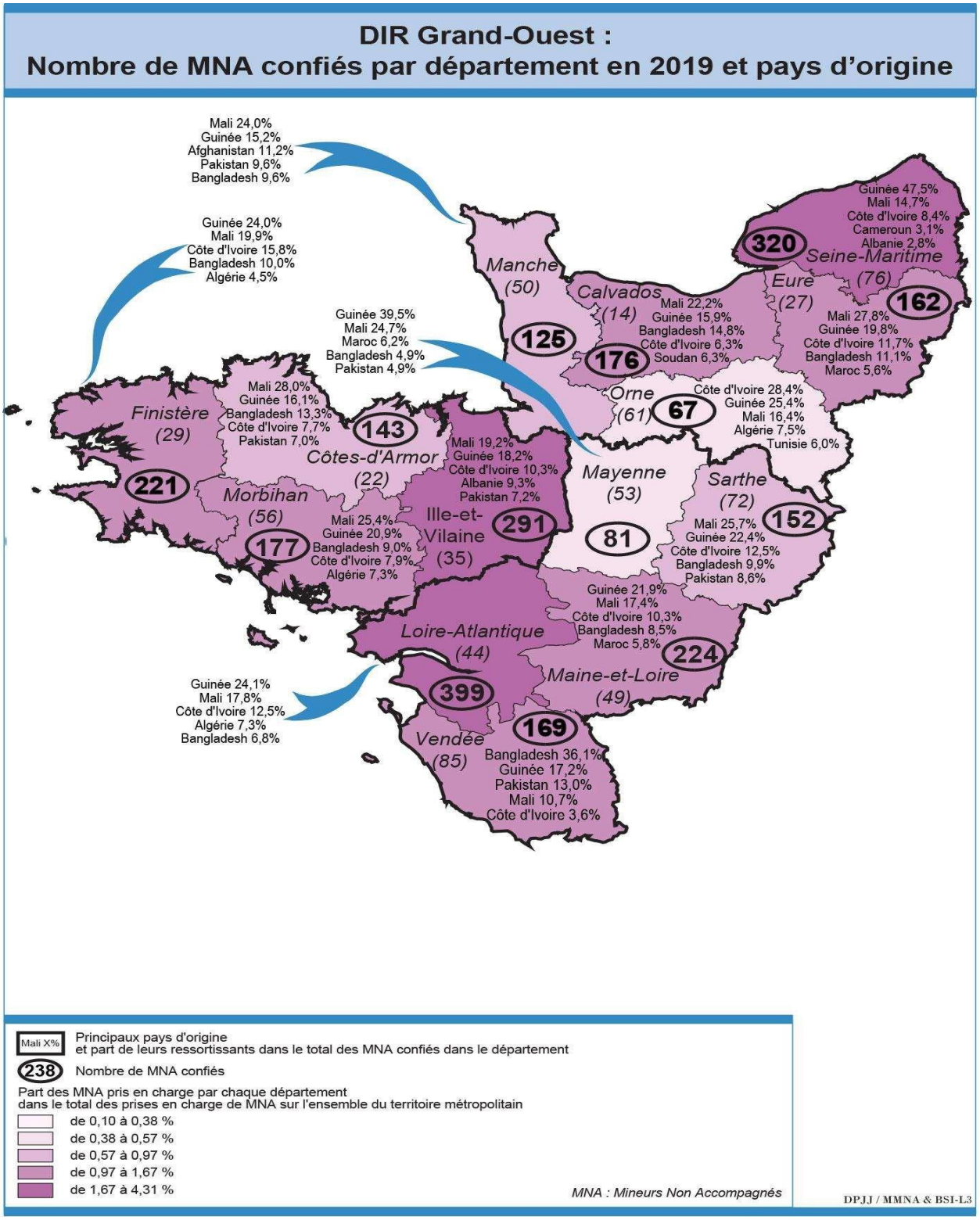
2) Les chiffres trompeurs du Ministère de la justice

La problématique des administrations à prendre en compte l'ensemble des données sociales n'est pas nouvelle. Elle a néanmoins pris un tour nouveau avec les données migratoires qui font l'objet de deux écueils. Le premier porte sur la difficulté que rencontre l'administration pour administrer et recenser les flux migratoires. Le second concerne le caractère idéologique des productions de chiffres par les pouvoirs publics[8].

Ces deux écueils dans la production des données statistiques sont révélés par les différentes estimations chiffrées des pouvoirs publics. Cette difficulté était pointée par la Cour des comptes, pour qui : « l'intervention croissante de l'État, qui apporte un concours opérationnel et financier aux départements présente des carences majeures en termes de suivi statistique, de réduction des inégalités territoriales et d'évaluation des dispositifs mis en œuvre localement. »[9]

[8] Cette difficulté à connaître la réalité sociale est une problématique qui traverse tout le champ de l'étude sur l'immigration en France. Le rapport publié en 2018 sur *l'évaluation de l'action de l'État dans l'exercice de ses missions régaliennes en Seine-Saint-Denis* en témoigne. MM. Les Députés François Cornut-Gentille et Rodrigue Kokouendo semblent pouvoir estimer jusqu'à plus de 400 000 personnes excédentaires en Seine-Saint-Denis par rapport aux chiffres officiels, soit ¼ de la population du Département en plus. Néanmoins, le dernier livre d'Emmanuel Todd en fait également état. On trouvera, de fait, dans *Les luttes des classes en France au XXIème siècle,* un bon exemple puisqu'il démontre que l'INSEE (Pages 102 à 103) n'était pas objectif quant à ses analyses : « Dans un rapport de 2018, l'institut nous apprend que ''la contribution des immigrées à la fécondité totale en France reste limitée de l'ordre de 0,1 enfant par femme. Elle n'a quasiment pas évolué depuis 2012''. Or cette affirmation assez obscure est contredite par le tableau qu'elle est censée commenter. On y voit clairement que la différence de fécondité des femmes immigrées et celle des Françaises a beaucoup augmenté du simple fait que, si la première est stable, la seconde, comme on l'a vu au chapitre 1, est, elle, en baisse. Cette attitude type ''Insee fumée'', qui consiste, tout en collectant fort bien les données et en mesurant fort bien les taux, à produire la formulation la plus incompréhensible pour dire qu'il ne se passe rien, permet à toutes les visions catastrophistes de s'épanouir. » D'autres exemples dans la littérature foisonnent comme Michèle Tribalat et son livre intitulé *l'Assimilation : la fin du modèle français*. Voir sur ce point en particulier le chapitre 1 : Flux migratoires, une connaissance incertaine » ; ou encore le chapitre intitulé « Un cadre européen peu propice au modèle d'assimilation ».

[9] Référé : Prise en charge des jeunes se déclarant mineurs non accompagnés (MNA), Premier président de la Cour des comptes à destination du Premier ministre, Monsieur Jean Castex, Le 8 octobre 2020, page 1



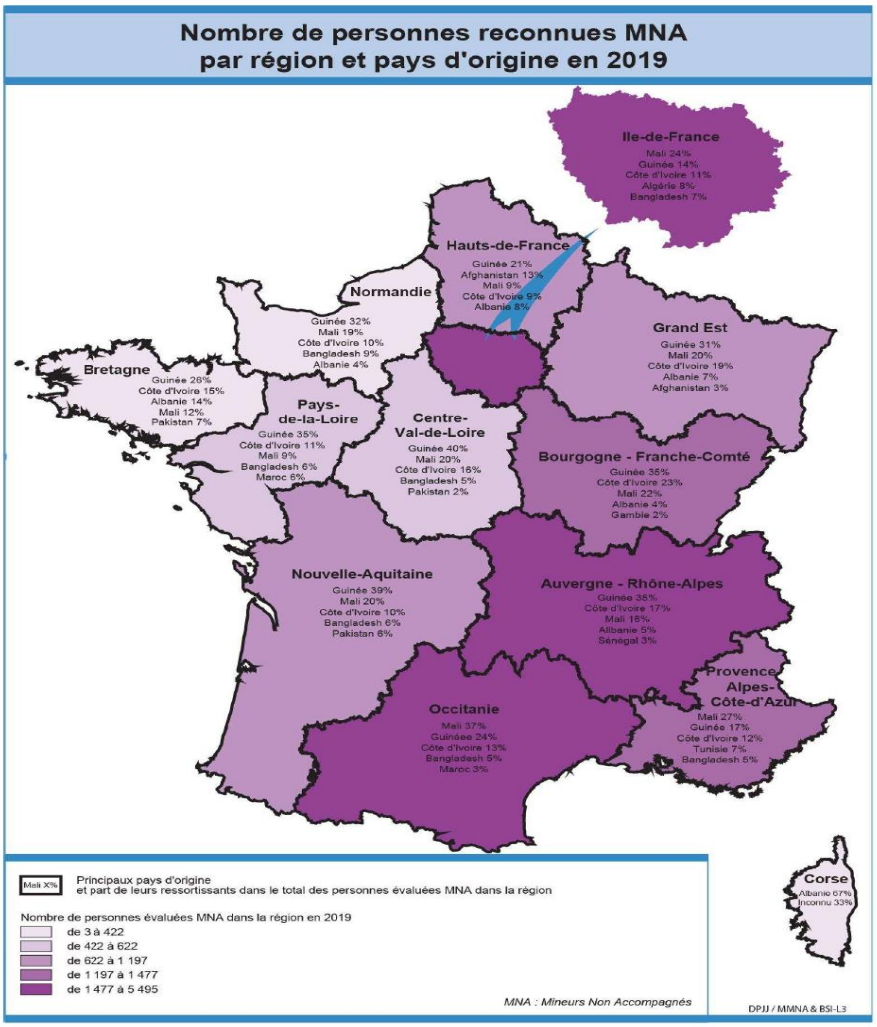
[10]

La différence des chiffres publiés par le Ministère de la justice et ceux du Département de Seine-Maritime démontrent bel et bien l'incapacité de l'État à recenser réellement les MNA pris en charge par tous les départements français. La carte du Ministère de la justice fait état de 320 MNA reconnus et confiés au Département de Seine-Maritime en 2019. Ce chiffre est donc très en deçà de la réalité que connaît la collectivité. Comme indiqué plus haut, au 31 juillet 2019, c'était au total 831 MNA qui étaient de fait reconnus par la collectivité.

Néanmoins, une autre carte doit attirer l'attention de tout lecteur critique. L'ensemble des

[10] Rapport annuel d'activité 2019 : Mission mineurs non accompagnés, Ministère de la justice, Mai 2020, Page 22.

départements Normands auraient dû gérer 850 MNA selon la carte précédente. Or, elle vient en contradiction avec une autre carte intitulée « nombre de personnes reconnues MNA par région et pays d'origine en 2019. » En effet, dans le même rapport annuel d'activité 2019 de la Mission mineurs non accompagnés du ministère de la justice, la Normandie serait classée dans l'une des régions où l'on dénombrerait le moins de MNA avec la Bretagne et la Corse. La Normandie aurait en réalité, selon le ministère, la charge d'accueillir au maximum 422 MNA[11].



Cette carte identifie les pays d'origine des personnes évaluées MNA sur l'ensemble des régions administratives. Elle n'identifie pas les pays d'origine de l'ensemble des personnes se présentant comme MNA, mais indique les nationalités des jeunes qui se sont présentés et ont été reconnus mineurs et isolés par les conseils départementaux de chaque région. On observe des similitudes sur l'ensemble des régions ; trois pays d'origine sont particulièrement représentés : la Guinée, le Mali et la Côte d'Ivoire.

Ministère de la Justice — DPJJ-MMNA - Rapport Annuel d'Activité 2019 — 17

À l'aune de cette carte, il est légitime d'estimer que le département de Seine-Maritime prendrait en charge deux fois plus de MNA que la région normande toute entière, à comparer les chiffres du ministère de la justice et ceux de la Seine-Maritime -, qui est composée de 5 départements au total. Partant, il pourrait être alors légitime de penser que – en dehors du fait que la Seine-Maritime est le département le plus peuplé de la Normandie - la région normande pourrait effectivement prendre en charge 10 fois plus de migrants que les chiffres annoncés par le ministère de la justice. Ce

[11] Rapport annuel d'activité 2019 : Mission mineurs non accompagnés, Ministère de la justice, Mai 2020, Page 17.

rapport 1/10 pose une véritable question concernant la maîtrise des réalités sociales effectives en matière migratoire par les administrations centrales qui semblent totalement dépossédées de la réalité qu'elles décrivent.

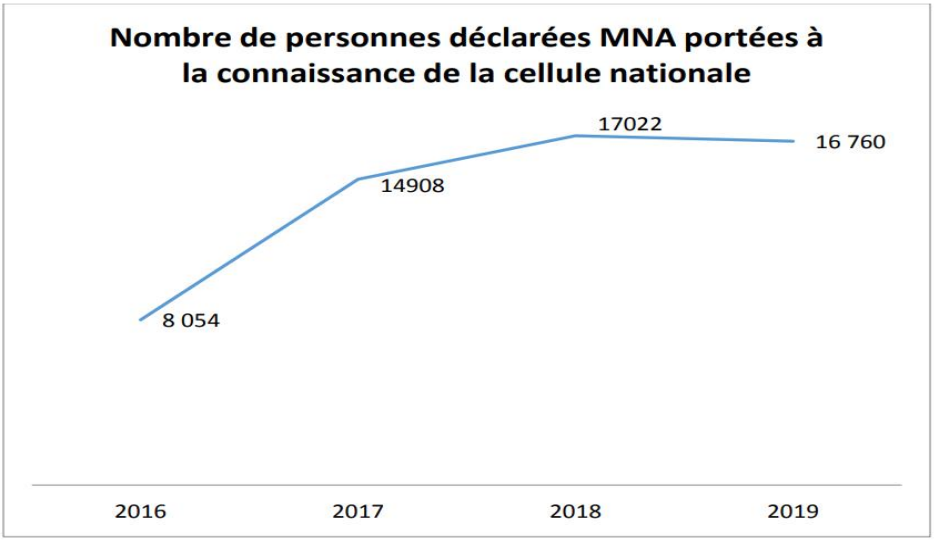
2- QUELQUES DONNEES CHIFFREES DU 1ER JANVIER AU 31 DECEMBRE 2019

16 760 personnes déclarées mineures non accompagnées (MNA) entre le 1er janvier et le 31 décembre 2019 ont été portées à la connaissance de la cellule.

En comparaison :

- **17 022** en 2018 ;
- **14 908** en 2017 ;
- **8 054** en 2016.

Après les augmentations de 85% en 2017 et de 14% en 2018, une légère baisse de 1,5 % est constatée en 2019.



- **Répartition par genre :**
  - 2019 : 95,5 % de garçons (soit 16 009) et 4,5 % de filles (soit 751)
  - 2018 : 95,5 % de garçons (soit 16 264) et 4,5 % de filles (soit 758)
  - 2017 : 95,9 % de garçons (soit 14 296) et 4,1 % de filles (soit 612)

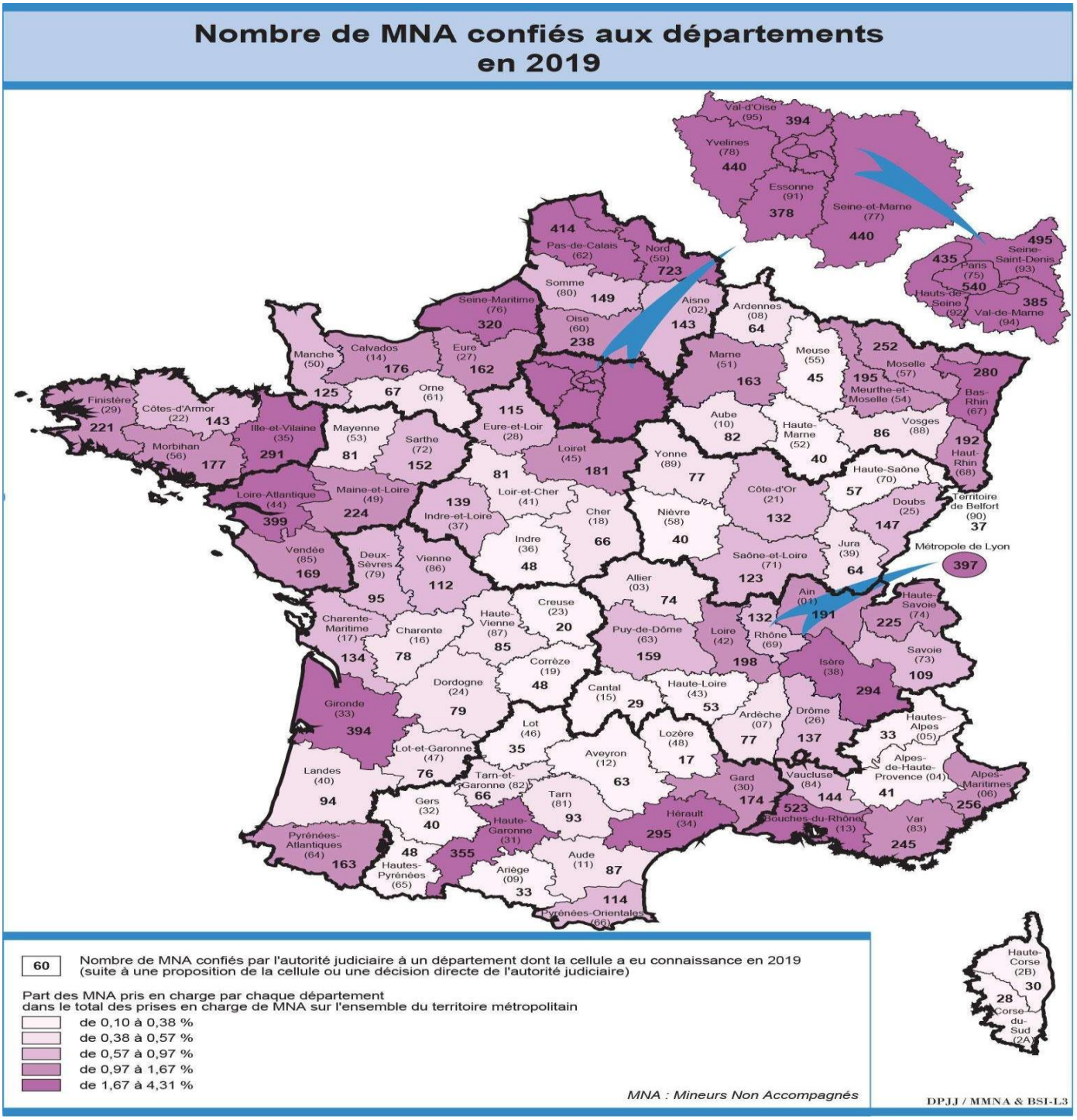
[12]

Les données chiffrées du 1er janvier au 31 décembre 2019 témoignent de la défaillance de leur transmission et traitement au ministère par les Départements. Le tableau, ci-dessus, entre 2016 et 2018 dévoile une augmentation de 111 % pour le niveau national de MNA pris en charge, contre 172 % au niveau du Département 76. Cette première divergence de tendance doit être appréciée avec d'autres éléments pour faire état de la difficulté à connaître réellement les flux MNA.

À ce titre, la sémantique utilisée par le ministère est évocatrice. De fait, les statistiques établies par le rapport d'activité 2019 portant sur les MNA du ministère de la justice se font, comme l'indique le précédent tableau, en fonction du « nombre de personnes déclarées MNA portées à la connaissance de la cellule nationale. » On peut aussi noter qu'entre 2018 et 2019 une baisse de déclarants reconnus MNA aurait lieu en France de 17 022 à 16 760. Or, le Département de Seine-Maritime accuse au contraire une hausse conséquente de déclarants MNA reconnus comme tel et pris effectivement en charge par ses services (de 740 ou 787 en 2018 à 831 individus).

[12] Rapport annuel d'activité 2019 : Mission mineurs non accompagnés, Ministère de la justice, Mai 2020, Page 7.

La poursuite de la hausse des déclarants MNA reconnus et pris en charge pose question. La Seine-Maritime aurait, à elle seule, géré 4,96% des déclarants MNA reconnus comme tel par les services départementaux nationaux, si l'on s'en tient aux chiffres indiqués par le précédent tableau. Ce fait entrerait en discordance avec le tableau intitulé « Nombre de MNA confiés aux départements en 2019 » par le ministère, pour qui, même Paris (75), qui concentre pourtant le nombre le plus important de MNA reconnus par les services départementaux, n'aurait que 4,31% des individus pris en charge au niveau national.



[13]

[13] Rapport annuel d'activité 2019 : Mission mineurs non accompagnés, Ministère de la justice, Mai 2020, Page 13.

La carte de France portant sur le nombre de MNA confiés aux départements pose encore question sur la cohérence des chiffres entre les départements. Alors que la Seine-Maritime décomptait 831 MNA effectivement en 2019 selon les services du département, le ministère de la justice, quant à lui, dénombrerait pour le département du Nord « seulement » 723 MNA, pour les Bouches du Rhône 523 MNA, pour Paris 540 MNA et 495 pour la Seine-Saint-Denis alors qu'ils sont les quatre départements qui accueillaient le plus de MNA de France.

Quels sont les véritables chiffres les concernant ? Existe-t-il un rapport 1/10 comme en Normandie – comme nous le pouvions supposer plus haut dans le rapport[14] - dans la région île de France ? Et de même en France ? Combien les MNA coûtent-ils véritablement dans tous les départements de notre pays ? Est-ce que les sommes correspondantes sont égales ou plus importantes aux 37 102[15] euros par MNA investis directement par le Conseil départemental de Seine-Maritime ? Ou sont-elles très variables ?

3) Quel « appel d'air » ?

En dépit de l'augmentation importante des déclarants MNA pris en charge par la collectivité, des associations partenaires de la politique départementale, comme Médecin du monde[16], ou encore Welcome Rouen Métropole[17], expliquent dans les éléments qu'elles ont communiqués aux responsables de la mission qu'il n'y a pas « d'appel d'air » des déclarants MNA. Cet « appel d'air » n'est pourtant pas près de s'atténuer au regard de l'actualité nationale et internationale[18].

B. Sociologie des populations accueillies

1) Des jeunes hommes majoritairement africains en quête d'opportunités économiques bénéficiant des réseaux de solidarité migrants (RSM).

Les MNA, « désignés avant 2016 sous l'appellation de Mineurs Isolés Etrangers (MIE), sont définis, par le Département comme, les personnes se déclarant mineurs et privées temporairement ou définitivement de la protection de leur famille. »[19]

Si les services départementaux considèrent qu'il existe plusieurs causes générant l'intensification des MNA, comme « l'instabilité politique ou sociale qui menace leur sécurité », ou encore le fait que « d'autres voient la France comme une étape de leurs parcours migratoire vers le Royaume-Uni »[20], c'est la grande majorité de ces déclarants « qui se présentent en Seine-Maritime et viennent chercher en France des opportunités économiques que n'offrent pas leur pays d'origine »[21],

---

[14] Page 5 de ce présent rapport.

[15] Page 17 du présent rapport. D'autres dépenses sont réalisées et sont indirectes ce qui pourrait gonfler considérablement l'enveloppe rien qu'au niveau du département.

[16] Rapport de M. le Président, Mission d'information et d'évaluation relative à l'accueil et à la mise à l'abri des mineurs non accompagnés en Seine-Maritime, Département de Seine-Maritime, 4ème réunion ordinaire de 2019, Page 460.

[17] *Ibidem*, Page 462.

[18] Arnaud Murgia : «Immigration afghane irrégulière : mon inquiétude de maire», Le Figaro, publié le 24/08/2021 consulté le même jour. : « Réconcilier les Français – qui ont pour principales préoccupations, dans l'ordre : la sécurité, l'emploi et l'immigration – avec la politique et les amener au bureau de vote commence par l'idée que les lois qui régissent notre vie s'appliquent, au quotidien. Avant l'arrivée potentielle d'un flux migratoire de, peut-être, 200.000 Afghans vers l'Union européenne, nous devrions y réfléchir. »

[19] *Ibidem*, Page 360.

[20] *Ibidem*.

[21] *Ibidem*.

reconnaît le Département. Ce fait est corrélé avec l'audition du CAPS (Comité d'actions et de promotions sociales) qui, quant à lui, explique que le discours des déclarants dits MNA est « stéréotypé » car « favorisé par l'interconnaissance des procédures entre MNA. Le parcours migratoire est souvent précis mais pas le récit de vie de leur enfance au pays qui demeure parfois évasif. Cependant, dans ce temps d'échange, le doute bénéficie toujours au jeune déclarant dans le cadre d'une évaluation. »[22]

La collectivité en conclut « qu'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. »[23] Le Département pointe très clairement l'attractivité de l'Aide sociale à l'enfance (ASE), biais par lequel les déclarants accèdent « à une prise en charge pouvant les amener à une régularisation administrative de leur séjour en France. »[24] Pour les services départementaux, sont notamment en cause les réseaux de solidarité (RSM) dont les migrants se sont d'ailleurs emparés par opportunité.[25]

Plusieurs éléments corroborent ce propos, notamment en ce que 95% des déclarants MNA en France sont des hommes.[26] S'agissant de la Seine-Maritime, pour l'année 2018, ce sont seulement 32 femmes qui ont été comptabilisées sur les 787 déclarants MNA – soit 4,07% de l'effectif MNA. Enfin, la Direction Générale Adjointe aux Solidarités et la Direction de l'enfance et de la famille insistent sur le caractère économique de la migration de « la grande majorité des MNA arrivants en Seine-Maritime », originaires de Guinée Conakry[27].

Par ailleurs, il s'ajoute le fait que la Seine-Maritime est un territoire propice aux mouvements migratoires à cause de la présence du Transmanche. Ainsi, de nombreux jeunes hommes deviennent-ils déclarants MNA à cause du refoulement qu'ils accusent quand ils essaient de frauder le Transmanche à Dieppe, pour rejoindre le port de New Heaven au Royaume-Uni[28]. D'autres éléments renforcent la motivation économique des déclarants MNA. Par exemple, le bénéfice d'une distribution par l'IDEFHI (Institut Départemental de l'Enfance de la Famille et du Handicap pour l'Insertion)[29] d'allocation en liquide de 390 euros par mois[30]. Ou encore des dispositifs d'aides leur permettant

---

[22] *Ibidem*, Page 427.
[23] *Ibidem*, Page 361.
[24] *Ibidem*.
[25] *Ibidem*.
[26] N°3.4 Rapport de M. le Président, Mission d'information et d'évaluation relative à l'accueil et à la mise à l'abri des mineurs non accompagnés en Seine-Maritime, Département de Seine-Maritime, 4ème réunion ordinaire de 2019, Page 361.
[27] Ibidem, Page 423.
[28] De très nombreux articles font l'actualité de cette thématique dans les journaux locaux des *Informations dieppoises*, sans parler du reste de la presse locale de Seine-Maritime – Actu 76, Paris-Normandie, etc. Voir en particulier à ce propos un article qui représente à lui seul une masse considérable de publications : https://actu.fr/normandie/dieppe_76217/a-dieppe-dispositif-mineur-isole-une-solution-laffluence-migratoire_16799904.html
[29] Chambre régionale des comptes Normandie, Rapport d'observations définitives du Département de la Seine-Maritime volet protection de l'enfance (exercices 2014 à 2018), Observations délibérées le 24 mars 2020, Page 20 : « L'IDEFHI joue en pratique un rôle essentiel dans la gestion des accueils d'urgence. La question de l'acheminement hors des heures ouvrables vers les lieux d'accueil d'urgence fait l'objet d'un protocole spécifique, doublé d'une convention avec l'IDEFHI pour une mise en œuvre dans le ressort du tribunal de Rouen, organisation qui fait défaut sur les autres ressorts du territoire départemental. Cette convention a, en effet, pour objet la « prise en charge de l'acheminement des mineurs entre le commissariat de police ou la gendarmerie et le lieu de placement du mineur lors de certaines périodes d'astreinte du service départemental de l'aide sociale à l'enfance (ASE) » L'établissement public exerce la mission d'acheminement des mineurs, sur la sollicitation de l'inspecteur ASE d'astreinte, dans des tranches horaires définies. La mission d'acheminement est ainsi une prestation intégrée aux missions d'accueil d'urgence pour le ressort du tribunal de Rouen. L'acheminement des admissions administratives actées en dehors de ces tranches horaires est à la charge des services de police et de gendarmerie du ressort.
[30] N°3.4 Rapport de M. le Président, Mission d'information et d'évaluation relative à l'accueil et à la mise à l'abri des mineurs non accompagnés en Seine-Maritime, Département de Seine-Maritime, 4ème réunion ordinaire de 2019, Page 437.

d'obtenir des qualifications. Sur l'ensemble des MNA supervisés par l'IDEFHI (Institut Départemental de l'Enfance de la Famille et du Handicap pour l'Insertion), en moins d'un an, seulement 17% d'entre eux sont déscolarisés, 45% obtiennent un contrat d'apprentissage et 7% trouvent un emploi. Si ces chiffres semblent prometteurs concernant l'intégration de ces étrangers, l'association fait en réalité le constat que « l'orientation en apprentissage est trop rapide » car elle se déroule « sans acquisition des bases scolaires » et que « la fiabilité des employeurs est à surveiller. »[31]

2) Des déclarants MNA ne maîtrisant pas le français

Plusieurs difficultés sont posées par la sociologie de ces publics, notamment sur la question de la maîtrise de la langue qui est un blocage à l'intégration des MNA. La plupart des demandeurs 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 »[32] en France.

Au niveau de la Seine-Maritime, les nationalités des personnes s'étant présentées au CAPS (Comité d'actions et de promotions sociales) 2018 sont réparties de la façon suivante : 45% de Guinéens ; 17% de Maliens ; 12% d'Ivoiriens ; 12% d'autres pays d'Afrique Subsaharienne ; 5% d'Afrique du nord ; 2% du Proche orient ; 6% d'Asie ; et 1% d'Europe – albanais et kosovars[33].

Bien que majoritairement provenant d'Afrique subsaharienne (2/3 des MNA), soit de pays en général colonisés historiquement par la France, l'intégration des déclarants semble poser problème car ils ne sont pas en mesure de parler convenablement français. Ces migrants communiquent notamment à l'aide de « dialectes locaux », ce qui conduit les départements français en général, et de Seine-Maritime en particulier, « à la nécessité de disposer d'un interprétariat pour la majorité des jeunes concernés. »[34] Cette difficulté est confirmée par l'audition du CAPS (Comité d'actions et de promotions sociales) qui indique qu'il a souvent recours « aux services d'interprétariat »[35]. Néanmoins, ces services doivent faire face aux difficultés de traduction manifestes qu'ils rencontrent. En effet, souvent les déclarants MNA ne maîtrisent pas leurs propres dialectes « ce qui entrave la bonne compréhension du parcours de la personne. »[36]

3) La majorité des déclarants MNA sont majeurs

Selon l'évaluation de l'opérateur du CAPS (Comité d'actions et de promotions sociales), le SEMNA (Service Evaluation Mineurs Non Accompagnés), une majorité de déclarants mineurs sont en réalité des majeurs. Ce fait est confirmé par la mission d'évaluation de la politique, pour qui, 57 % des déclarants se sont révélés, en réalité, être des majeurs[37].

En outre, la politique d'Aide sociale à l'enfance (ASE) du Département de Seine-Maritime implique la prise en charge des jeunes majeurs qui ont été bénéficiaires, en tant que mineurs, de ce dispositif. Un accueil provisoire jeune majeur (APJM) est donc mis en place et couvre jusqu'à 37% des

---

[31] *Ibidem*, Page 438.
[32] *Ibidem*, Page 361.
[33] N°3.4 Rapport de M. le Président, Mission d'information et d'évaluation relative à l'accueil et à la mise à l'abri des mineurs non accompagnés en Seine-Maritime, Département de Seine-Maritime, 4ème réunion ordinaire de 2019, Page 402.
[34] *Ibidem*, Page 361.
[35] *Ibidem*, Page 427.
[36] *Ibidem*.
[37] *Ibidem*, Page 399.

anciens de l'ASE. Au cours de l'année 2018, sur 292 jeunes majeurs pris en charge par le Département, 120 bénéficiaires étaient d'anciens bénéficiaires Mineurs non accompagnés.[38]

Néanmoins, de nombreuses difficultés subsistent concernant l'établissement de la minorité et de la majorité des déclarants MNA car, comme l'indique l'audition N°3 de la mission d'information réalisée avec les Juges des Enfants et des Tutelles : « l'examen osseux (…) s'avère peu probant (4 à 5 depuis 2015). Son usage reste restreint en fonction du doute qui subsiste, de l'absence de document et du consentement de la personne dans sa langue d'origine. »[39]

D'autres Départements comme celui de l'Yonne y ont pourtant systématiquement recourt. Cet usage pose la question encore une fois de la cohérence des pratiques entre les départements, voire de la neutralité des pouvoirs publics à l'égard des vérifications des déclarants MNA. Par exemple, dans le rapport départemental, les Juges critiquent les vérifications osseuses du Département de l'Yonne qu'ils qualifient de « douteuses » pour valoriser au contraire les Départements comme « l'Isère ou la Loire-Atlantique qui, selon leur opinion, font figure d'exemple dans le développement de partenariats avec les autres acteurs concernés de leurs territoires. »[40] À l'aune de ces conclusions, il est possible de se demander si, en Seine-Maritime, toutes les vérifications sont véritablement réalisées pour procéder au tri entre les déclarants en réalité mineurs ou majeurs ? Et si des motivations idéologiques personnelles ne favorisent pas justement l'acceptation d'un grand nombre de MNA[41] ?

4) Les déclarants MNA subissent et génèrent une insécurité sociale et sanitaire

Si, comme le pointe la Chambre régionale des comptes, il n'y a pas pour le moment d'étude portant sur la situation des jeunes majeurs passés par la politique de protection des déclarants MNA, ce qui n'autorise pas de commentaire particulier sur la nature de leur assimilation[42], différents éléments permettent néanmoins d'approcher les difficultés sociales et sanitaires générées par leur présence.

Les Mineurs non accompagnés sont généralement inactifs et s'ennuient, ils sont parfois atteints de troubles sanitaires importants (VIH, tuberculose, entre autres), peuvent favoriser comme être victimes de violences (viols, délinquances) et sont en proie aux prosélytismes radicaux.

Une de ces insécurités est sanitaire car « on s'aperçoit parfois que ces jeunes sont porteurs

---

[38] Chambre régionale des comptes Normandie, Rapport d'observations définitives du Département de la Seine-Maritime volet protection de l'enfance (exercices 2014 à 2018), Observations délibérées le 24 mars 2020, Page 26.

[39] Rapport de M. le Président, Mission d'information et d'évaluation relative à l'accueil et à la mise à l'abri des mineurs non accompagnés en Seine-Maritime, Département de Seine-Maritime, 4ème réunion ordinaire de 2019, Page 454.

[40] *Ibidem*, Page 455.

[41] Selon Maurice Berger, dans son livre *Faire face à la violence en France*, ce serait jusqu'à 70% des MNA qui seraient, de fait, majeurs. Voir en effet page 170 : « qui plus est, beaucoup sont majeurs en réalité, 70% d'après les départements. » Cette citation pose encore une fois la question de la réalité des données statistiques élaborées, transmises et traitées par les Départements à destination de la cellule nationale et, aussi, des différences de pratiques en matière d'accueil. Pourquoi la Seine-Maritime n'aurait seulement que 57% de majeurs ? Existe-t-il un traitement idéologique exercé par le Département pour augmenter la part de mineurs pris en charge dans le total des Mineurs non accompagnés ?

[42] Chambre régionale des comptes Normandie, Rapport d'observations définitives du Département de la Seine-Maritime volet protection de l'enfance (exercices 2014 à 2018), Observations délibérées le 24 mars 2020, Page 26. Le Département n'a pas mené d'étude de la situation des jeunes après la sortie mais fait valoir qu'une étude sur les profils et les besoins des jeunes à la sortie de l'ASE est en cours d'élaboration afin d'alimenter la réflexion au sein du comité technique précité, consacré à l'accompagnement des jeunes sortant d'ASE.

d'une hépatite, de la tuberculose ou du VIH »[43] comme l'explique Pascal Lissot, membre de médecins du monde[44]. Ce fait est bien confirmé par l'audition du CAPS (Comité d'actions et de promotions sociales) qui indique que lors « de l'APU (Accueil provisoire d'urgence) un diagnostic de santé est effectué et des cas de tuberculose et de lèpre ont été détectés »[45]. Ces pathologies à traiter posent la question de l'alourdissement des dispositifs de soin dans une France confrontée à la crise COVID-19.

Néanmoins, l'insécurité sanitaire n'est qu'une des formes particulières que peut prendre l'insécurité que subissent et génèrent les MNA. Dans son audition le CAPS (Comité d'actions et de promotions sociales) indique que ses agents n'ont pas de visibilité concernant les pratiques informelles d'hébergement qui se développent, comme des squats[46].

En outre, l'association IDEFHI (Institut Départemental de l'Enfance de la Famille et du Handicap pour l'Insertion), opérant pour le Conseil départemental, observe une inactivité accrue des déclarants dits MNA en journée, avec des difficultés d'apprentissage de la langue française. Ce que confirment les Juges auditionnés qui expliquent que les déclarants MNA s'ennuient.[47]

C'est sur cet « ennui » que prospèrent délinquance et radicalisation identitaire. De fait, les Juges auditionnés notent que certains déclarants MNA d'origine maghrébine sont fauteurs de trouble : « le parquet est sollicité pour des sorties de garde à vue de mineurs algériens, tunisiens et marocains qui ne veulent pas être accompagnés. Pour ces jeunes, les mesures ne sont pas exécutées puisqu'ils ne se présentent nulle part. »[48]

Ce problème est à prendre dans un tout qui est la délinquance en général des MNA. Récemment, le pédopsychiatre Maurice Berger note dans son livre *Faire face à la violence en France* que « les rapports officiels indiquent que certains établissements pénitentiaires pour mineurs reçoivent jusqu'à 58% de mineurs non accompagnés (640 euros de prix de journée), et ils peuvent contribuer 40% de l'effectif d'une maison d'arrêt. »[49]

L'audition met également en lumière que les déclarants MNA sont susceptibles de se radicaliser en étant la cible des nombreux « prosélytismes qui se manifestent autour du Centre commercial Saint-Sever. »[50]

Enfin, des dysfonctionnements sont notés dans la prise en charge des MNA. Ainsi l'association humanitaire Médecins du monde explique-t-elle que « depuis 2019, 2 jeunes filles, en attente de reconnaissance de minorité, ont été adressées par Médecin du monde au CHU pour IVG suite à des viols »[51]. Alors que les femmes ne représentent que 4,07 % du public MNA en Seine-Maritime (32 en 2018), elles sont une proie facile pour les autres déclarants MNA et les hommes en déshérence ou les

---

[43] Mathieu Normand, Migrants : le dispositif d'accueil des mineurs isolés fait débat en Seine-Maritime, 76 Actu, 18 novembre 2019. Consulté le 08/08/2021

[44] Organisation ayant participé à la mission sur les MNA.

[45] N°3.4 Rapport de M. le Président, Mission d'information et d'évaluation relative à l'accueil et à la mise à l'abri des mineurs non accompagnés en Seine-Maritime, Département de Seine-Maritime, 4ème réunion ordinaire de 2019, Page 427.

[46] *Ibidem*, Page 427.

[47] *Ibidem*, Page 423 : « Par ailleurs, le juge souligne l'importance de leur offrir l'accès aux activités physiques en es hébergeant à proximité des complexes sportifs car il est souvent fait référence à l'ennui de ces jeunes. »

[48] N°3.4 Rapport de M. le Président, Mission d'information et d'évaluation relative à l'accueil et à la mise à l'abri des mineurs non accompagnés en Seine-Maritime, Département de Seine-Maritime, 4ème réunion ordinaire de 2019, Page 454

[49] Maurice Berger, Faire face à la violence en France, L'artilleur, 2021, Paris, Page 152.

[50] N°3.4 Rapport de M. le Président, Mission d'information et d'évaluation relative à l'accueil et à la mise à l'abri des mineurs non accompagnés en Seine-Maritime, Département de Seine-Maritime, 4ème réunion ordinaire de 2019, Page 455.

[51] *Ibidem*, Page 459.

squatteurs, et devraient être prises en charge prioritairement par la collectivité, ce qui peut difficilement être le cas dans le cadre de la crise de l'Aide sociale à l'enfance générée par l'arrivée exponentielle des déclarants MNA en France.

II. La Seine-Maritime doit rechercher des moyens et renouveler son fonctionnement pour faire face à l'afflux des demandeurs MNA qui bouleversent la politique Départementale à l'œuvre

A. (Dés)organisation de l'accueil des déclarants MNA sur le plan national et réception des flux nationaux en Seine-Maritime

1) Le mécanisme de répartition prévue par la cellule nationale MNA

La circulaire ministérielle du 31 mai 2013 vise à organiser une solidarité interdépartementale dans l'accueil et une répartition des financements induits. Elle prévoie 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 »[52].

2) Les effets du mécanisme de répartition et ses effets sur la Seine-Maritime

« Ce mécanisme de répartition, d'après le rapport d'octobre 2019, sur le territoire national des déclarants MNA accentue davantage la saturation des dispositifs de prise en charge en Seine-Maritime. »[53] Au total, la Seine-Maritime doit prendre en charge jusqu'à 2% des déclarants dits MNA au niveau national, comme le dispose la cellule de répartition au niveau national. De ce fait, le Département de la Seine-Maritime « reçoit plus de jeunes (51) qu'il n'en transfère (30) » après la répartition nationale.[54]

Ainsi les services départementaux de Seine-Maritime reconnaissent-ils que : « 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. »[55] Or, comme le pointe la Chambre régionale des comptes (CRC), « la majeure partie d'entre eux [MNA] était accueillie jusqu'en 2018 à l'hôtel, structure non habilitée ASE par définition. »[56]

3) L'adaptation dans l'urgence permanente entraine de difficiles comparaisons entre les Départements

Les comparaisons des politiques menées entre les Départements sont difficiles comme le

---

[52] *Ibidem*, 362.

[53] N°3.4 Rapport de M. le Président, Mission d'information et d'évaluation relative à l'accueil et à la mise à l'abri des mineurs non accompagnés en Seine-Maritime, Département de Seine-Maritime, 4ème réunion ordinaire de 2019, Page 362.

[54] Chambre régionale des comptes Normandie, Rapport d'observations définitives du Département de la Seine-Maritime volet protection de l'enfance (exercices 2014 à 2018), Observations délibérées le 24 mars 2020, Page 30

[55] Rapport de M. le Président, Mission d'information et d'évaluation relative à l'accueil et à la mise à l'abri des mineurs non accompagnés en Seine-Maritime, Département de Seine-Maritime, 4ème réunion ordinaire de 2019, Page 362.

[56] Chambre régionale des comptes Normandie, Rapport d'observations définitives du Département de la Seine-Maritime volet protection de l'enfance (exercices 2014 à 2018), Observations délibérées le 24 mars 2020, Page 30

démontre le rapport de la Chambre régionale des comptes :

« 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. »[57]

A cause des disparités entre les Départements, la politique menée en Seine-Maritime est régulièrement contestée, alors que dans certains départements très peu de recours sont formés[58].

4) L'impossible maîtrise des flux

L'audition de l'Aide sociale à l'enfance (ASE) pointe, quant à elle, que « le problème principal de la cellule nationale réside dans l'absence de visibilité et la non-maîtrise des flux d'entrants qu'elle génère pour le Département. »[59]

B. « Un nouveau dispositif déjà saturé »

Dans un rapport publié en date du 24 mars 2020 portant sur la gestion du Département de la Seine-Maritime, la Chambre régionale des comptes a mis en lumière les difficultés d'organisation auxquelles doit faire face la collectivité. Avec l'augmentation exponentielle des déclarants MNA, la Seine-Maritime a, entre 2014 et 2018, en effet, tenté de répondre à la désorganisation entrainée au sein de l'Aide sociale à l'enfance (ASE).

Ce que corrobore de fait l'audition de l'Aide sociale à l'enfance (ASE), pour qui c'est bien la « continuité des difficultés de gestion des MIE/MNA depuis 2011 qui perturbe le fonctionnement de l'Aide Sociale à l'Enfance (ASE). »[60]

Dès lors un ensemble de solutions ont été mises en place de sorte à pouvoir répondre à l'engorgement des services.

- *Des solutions « sociales » pour les déclarants Mineurs non accompagnés devenus majeurs :*

- Le 5 décembre 2016, l'assemblée départementale a adopté le schéma départemental en faveur de l'enfance et de la famille. Il pose pour objectif de mieux accompagner les sorties de dispositif à tous les âges et mieux préparer la fin de prise en charge des grands mineurs et jeunes majeurs. Néanmoins, la Chambre régionale des comptes juge le dispositif Jeunes majeurs de l'ASE 76 comme étant « globalement restrictif, alors que la plupart des études montrent que la sortie de l'ASE constitue un moment clef dans la cohérence des trajectoires. »[61]
- Outre la décision du 5, une « Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté »

[57] *Ibidem*, Page 362.
[58] *Ibidem*.
[59] *Ibidem*, Page 422.
[60] Rapport de M. le Président (N°3.4), Mission d'information et d'évaluation relative à l'accueil et à la mise à l'abri des mineurs non accompagnés en Seine-Maritime, Département de Seine-Maritime, 4ème réunion ordinaire de 2019, Page 422
[61] Chambre régionale des comptes Normandie, Rapport d'observations définitives du Département de la Seine-Maritime volet protection de l'enfance (exercices 2014 à 2018), Observations délibérées le 24 mars 2020, Page 26.

a été présentée par le gouvernement le 15 février 2019. Elle vise notamment à « mettre un terme, comme l'explique la Chambre régionale des comptes, aux ruptures brutales d'accompagnement des jeunes issus de l'ASE, une fois atteinte la majorité »[62] Cette volonté nationale a été confirmée par la signature entre l'État et le Département de Seine-Maritime d'une convention d'appui à la lutte contre la pauvreté et l'accès à l'emploi en juin 2019.

- Sortir avec toit. Un nouveau dispositif expérimental a été également mis en place par le Département de Seine-Maritime. Nommé « Sortir avec un toit », il vise essentiellement à « accompagner les jeunes sortant de l'aide sociale à l'enfance par l'accès et le maintien dans le logement, en favorisant leur autonomie. » Une double approche est mise en œuvre à partir de janvier 2020 : 1) un volet insertion professionnelle ; 2) un volet insertion par le logement.

- *Une réorganisation institutionnelle de la prise en charge des MNA au sein de l'ASE*

- La Chambre régionale des comptes juge que la prise en charge des MNA « a eu des conséquences fortes sur les trois coordinations ASE, notamment la coordination rouennaise » qui était la référente au plan départemental (données et liaisons avec la cellule nationale de protection judiciaire de la jeunesse).
- Le Département a mis en place une « équipe centrale, afin de permettre une harmonisation des pratiques et un pilotage départemental renforcé de ce public. » 18 agents ont été recrutés et placés sous la responsabilité du chef de service de la mission départementale de la protection de l'enfance dans ce cadre.
- Création de trois appels à projets :

a) *Un premier appel à projets (APP) lancé en juillet 2017 a créé un service d'évaluation et de mise à l'abri (40 places)*. Depuis avril 2018, le CAPS (Comité d'actions et de promotions sociales) a été retenu pour évaluer les personnes se déclarant mineures et étant privées temporairement ou définitivement de la protection de leur famille, et à accueillir des mineurs non accompagnés bénéficiaires de l'aide sociale à l'enfance (13 à 17 ans révolus) au sein des services SEMNA (Service d'évaluation des mineurs non accompagnés avec un budget de 386 121 euros pour l'année 2019) ; et UMA (Unité de mise à l'abri dont le budget atteint 565 038 euros en 2019).

b) *Un second APP a été lancé à la même date pour la création de services spécialisés dans l'hébergement des MNA*, avec un objectif de 250 places gérées par trois opérateurs : IDEFHI (Institut Départemental de l'Enfance de la Famille et du Handicap pour l'Insertion) : 80 places ; Notre-Dame des Flots (40 places) ; ONM (47 places). Ce qui porte à 167 places le nombre de places pour le moment créées sur les 250 souhaitées.

c) *Pour compléter l'offre de logement un troisième lancement d'appel à projets a été lancé en vue de procéder à des extensions de capacité* (+30% autorisées) et 6 opérateurs supplémentaires seront nommés[63].

- Une délibération du 28 mai 2018 pour répondre aux flux croissants des postulants (+600 en 2018) a complété le dispositif par la structuration de l'accueil hôtelier du fait de sa non-conformité « aux contraintes réglementaires en matière d'habilitation des lieux

[62] *Ibidem*.

[63] Chambre régionale des comptes Normandie, Rapport d'observations définitives du Département de la Seine-Maritime volet protection de l'enfance (exercices 2014 à 2018), Observations délibérées le 24 mars 2020,Page 28.

d'hébergement. »[64]

- *Ces nouveaux dispositifs sont, néanmoins, déjà saturés*

Les réponses institutionnelles apportées pour faire face à la crise des déclarants MNA ne parviennent à résoudre la crise de l'Aide sociale à l'enfance. Malgré tous les efforts consentis par le Département, en réalité, d'après la Chambre régionale des comptes, le nouveau dispositif est « déjà saturé »[65]. Ainsi le Département ne parvient-il pas, entre autres, à mettre à l'abri systématiquement les déclarants MNA ce qui « n'est pas conforme au cadre légal » et ce « en dépit de ces créations nettes »[66] de places d'accueil – 352 places dans des hôtels[67] et 100 autres devraient être créées par le biais d'une transformation des places existantes, pointe la Direction Générale Adjointe aux Solidarités et la Direction Enfance-Famille[68].

L'audition du CAPS (Comité d'actions et de promotions sociales) témoigne aussi de l'engorgement des nouveaux dispositifs car : « à l'heure actuelle, une moyenne de 100 déclarants par mois se présentent au CAPS. Depuis la fin du mois de juin, l'augmentation des demandes étend inévitablement les délais. Avec l'augmentation constante des demandes, les délais s'allongent puisque l'organisation reposant sur deux binômes, une secrétaire et un chef de service a été initialement conçue pour 45 évaluations par mois. »[69]

- *Une désorganisation globale : des aides sociales départementales à la puissance régalienne de l'État*

La désorganisation des services départementaux reflète la désorganisation globale de la gestion des flux de déclarants MNA, et, par extension, des migrants en France. L'État est également impacté par la désorganisation de ses services en ce qui concerne ses modalités d'évaluation des déclarants MNA - Police de l'Air et des Frontières (PAF). Le rapport constate pour première conséquence, « 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. »[70] Ainsi 21% des rendez-vous sont-ils annulés à cause de la difficulté de prendre contact avec les jeunes déclarants.

C. La forte augmentation des dépenses financières impliquées par la politique de prise en charge des demandeurs MNA et les faibles compensations par l'État

[64] *Ibidem*, Page 26.
[65] *Ibidem*, Pages 28 – 30.
[66] *Ibidem*, Page 29.
[67] N°3.4 Rapport de M. le Président, Mission d'information et d'évaluation relative à l'accueil et à la mise à l'abri des mineurs non accompagnés en Seine-Maritime, Département de Seine-Maritime, 4ème réunion ordinaire de 2019, Page 424. Outre les places en hôtel il faut rappeler également que les déclarants MNA bénéficient d'abonnements SNCF, TCAR afin de pouvoir se rendre sur les lieux de leur formation. Des partenariats ont été mis en place par les services départementaux avec les réseaux du travail social, les missions locales et l'éducation nationale. » Néanmoins, les directions jugent que « beaucoup de choses reste à faire ».
[68] N°3.4 Rapport de M. le Président, Mission d'information et d'évaluation relative à l'accueil et à la mise à l'abri des mineurs non accompagnés en Seine-Maritime, Département de Seine-Maritime, 4ème réunion ordinaire de 2019, Page 424.
[69] *Ibidem*, Page 428.
[70] *Ibidem*, Page 362.

1) Des coûts directs qui augmentent exponentiellement

L'augmentation exponentielle du nombre de déclarants MNA a obligé le Département de la Seine-Maritime à revoir considérablement les montants de ses dépenses de solidarité qui ont fortement dégradé les finances de la collectivité qui est pourtant le 2ème Département le plus endetté de France. Avec 733 euros de dette réelle par habitant au 31 décembre 2020, il est de fait supérieur de 47,48% de la moyenne d'endettement réel des départements français. Ce qui pose la question de la pérennité d'une telle politique. Par exemple, le Département est obligé de réaliser des économies dans ses autres politiques. Comme le note la Chambre régionale des (CRC) comptes, les coûts de prise en charge des MNA sont en forte hausse[71].

Voici, ci-dessous, le tableau faisant état de l'augmentation des dépenses départementales issues de la gestion des déclarants MNA. Il fait état d'une significative croissance des dépenses. S'agissant des coûts de la prise en charge après évaluation et placement, il y a 324% d'augmentation de 2014 à 2018 des coûts, soit une différence nette de près de 22 320 000 euros. De même, l'évolution du coût de l'hébergement des déclarants MNA dans les hôtels atteste une hausse significative de 734,34%, soit près de 5 360 662 euros de coûts supplémentaires pour la collectivité.

	2014	2015	2016	2017	2018
Coût de la prise en charge MNA après évaluation et placement	6 880 000 €	7 280 000 €	9 840 000 €	18 000 000 €	29 200 000 €
dont MNA hébergés dans des hôtels	701 348 €	1 055 048 €	2 998 429 €	3 173 645€	6 062 010 €

Source : conseil départemental (réponse au questionnaire CRC)

Avec 787 déclarants MNA aidés en 2018 pour la somme totale de 29 200 000 euros correspondant aux coûts de la prise en charge après évaluation et placement, c'est au total 37 102,92 de finances publiques dépensées par mineur durant l'année. Et, en l'espace seulement de 5 années (2014 – 2018), c'est 71 200 000 euros qui ont permis de financer le coût de la prise en charge de ces populations après évaluation et placement. Ce qui représente au total, pour 1 939 individus pris en charge de 2014 à 2018, 36 720 euros par MNA sur la période. L'évolution des coûts par MNA varie donc à la hausse puisque près de 383 euros par individu ont été dépensés en plus en 2018 par rapport à la période moyenne 2014-2018. Il est possible aussi d'estimer raisonnablement les coûts de prise en charge par la collectivité des MNA en 2019. Au nombre de 831 individus, pour 37 102,92 euros par individu, la prise en charge relevait donc d'environ 30 832 526,52 euros. Il serait possible d'estimer que le coût de la politique de prise en charge MNA après évaluation et placement sur la période 2014-2019 est de l'ordre de 102 032 526,52 euros pour la Seine-Maritime.

Dans la même période (2014-2018) les recettes du département en matière de protection de l'enfance ont doublé pour faire face aux déclarants MNA. De fait, selon la Chambre régionales des comptes (CRC), elles sont passées de « 2,2 millions d'euros en 2014 à près de 4,4 millions d'euros en

[71] Chambre régionale des comptes Normandie, Rapport d'observations définitives du Département de la Seine-Maritime volet protection de l'enfance (exercices 2014 à 2018), Observations délibérées le 24 mars 2020, Page 17.

2018. »[72] Ces recettes, en conclue la CRC, « restent cependant sans rapport avec l'effort supplémentaire supporté par le département, estimé à 8 160 000 euros en 2017 »[73].

Les efforts budgétaires sont directement ressentis au sein de la politique d'Aide sociale à l'enfance (ASE). La Chambre régionale des comptes a pointé une augmentation considérable des crédits départementaux accordés à la politique publique de l'ASE dont dépend la politique des demandeurs MNA. En effet, les dépenses de fonctionnement liées à l'ASE se sont élevées à 177 millions d'euros en 2018, pour une croissance de 5,24 % en quatre ans. La dernière année a enregistré la plus forte croissance (+ 5 millions d'euros, + 3 %), hausse principalement due à la prise en charge de MNA plus nombreux[74].

Force est de constater que ces dépenses suivent le nombre de déclarants MNA. Par exemple, le rapport portant sur le budget primitif de l'exercice 2020, entre 2019 et 2020 prévoyait une augmentation de 4,7% de l'accueil en établissement, notamment en raison de l'arrivée supplémentaire à prévoir de MNA[75]. C'est ce que confirme la Chambre régionale des comptes qui indique que le budget 2019 a retenu une hypothèse d'augmentation de 20 jeunes mineurs évalués chaque mois, soit une augmentation de 240 MNA au cours de l'année.[76]

2) Les faibles compensations des dépenses directes par l'État

Les recettes de compensation venues de l'État pour ce public ont été très inférieures à l'effort supplémentaire consenti. Par exemple, le coût des opérations d'évaluation de la minorité et de la situation sociale des demandeurs par le dispositif CAPS (Comité d'actions et de promotions sociales) s'élevait à 812 987 euros pour 29 200 000 euros engagés en 2018. L'État, via le fonds national de financement de la protection de l'enfance (FNPE) ne prenait, quant à lui, que 464 750 euros, contre 67 750 euros en 2014.

De même, les services de l'Aide sociale à l'enfance (ASE), dans leur audition, pointent le fait que l'État ne participe pas assez aux réelles dépenses portant sur l'évaluation des déclarants Mineurs non accompagnés. Pour eux, la somme de 250 euros par jour par déclarant MNA est insuffisante en ce qu'elle ne prend pas en considération l'évolution réelle des flux et l'allongement des délais d'attente. En clair, l'État mésestime le nombre de déclarants, et ne finance que la durée réglementaire d'évaluation prévue par la loi qui est de 5 jours alors qu'elle peut durer en réalité jusqu'à 7 semaines. Toujours selon l'Aide sociale à l'enfance, « l'État se base uniquement sur l'Accueil provisoire d'urgence (APU) et ne prend donc pas en considération l'augmentation des flux qui engendre un surcoût devenant trop important pour le Département. »

---

[72] Chambre régionale des comptes Normandie, Rapport d'observations définitives du Département de la Seine-Maritime volet protection de l'enfance (exercices 2014 à 2018), Observations délibérées le 24 mars 2020, page 18

[73] Ibidem, Page 19.

[74] Ibidem, Page 1.

[75] N° 3.7 Rapport de M. le Président, Budget primitif de l'exercice 2020, Département de Seine-Maritime, 5ème réunion ordinaire de 2019, Il est possible de lire, page 56 qu'« une enveloppe supplémentaire de 4,7 % par rapport aux dépenses 2019, pour prendre en charge les affectations de résultats, les nouveaux MNA, l'évolution de l'offre d'accueil et d'accompagnement pour développer la réponse aux besoins identifiés et la mise en place de contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens. »

[76] Chambre régionale des comptes Normandie, Rapport d'observations définitives du Département de la Seine-Maritime volet protection de l'enfance (exercices 2014 à 2018), Observations délibérées le 24 mars 2020, Page 26.

Participation de l'Etat aux dépenses de mise à l'abri et d'évaluation.
250 €/jours/MNA plafonné à 5 jours

CA 2014	CA 2015	CA 2016	CA 2017	CA 2018
67 750 €	32 500 €	117 750 €	37 500 €	464 750 €

Les frais de participation de l'État aux dépenses de mise à l'abri et d'évaluation sont, pour la période 2014-2015 de 720 250 euros. Ce qui est très loin, effectivement, des 71 200 000 euros investis sur la période par la collectivité territoriale. En outre, on peut s'interroger quant à la signification des variations des montants octroyés à la collectivité. Alors qu'elle fait face à des afflux toujours plus importants de demandeurs, la participation varie fortement, à la hausse ou à la baisse, d'une année sur l'autre.

3) Des coûts indirects difficilement mesurables

Le rapport portant sur la Mission d'information relative aux déclarants Mineurs non accompagnés (MNA) semble ne pas prendre en considération l'ensemble des dépenses réellement engagées par la collectivité en leur faveur.

D'une part, le rapport de la Chambre régionale des comptes a pointé des difficultés pour mesurer certains coûts directs, comme le coût global du suivi des jeunes majeurs pris en charge : « Le coût global du suivi de ces jeunes par le département n'a pu être précisé. Le département est donc appelé à affiner ses outils de pilotage sur ce plan. »[77]

D'autre part, la prise en charge des déclarants MNA dépasse le cadre de la politique menée et touche indirectement d'autres politiques publiques. La politique éducative du Département en est un exemple. Au-delà du financement direct des établissements d'enseignement, elle vise au bon fonctionnement de l'éducation par des dispositifs comme les bourses aux familles des collégiens les plus modestes. Les collèges doivent se charger notamment de leur inclusion éducative. De ce fait, ils sont directement touchés par la présence, ou non, de ces populations. Les Mineurs non accompagnés (MNA) occupent de fait des places dans des classes, ils sollicitent des dispositifs d'accompagnement particuliers comme le Français langue étrangère (FLE). Ils occupent de même des classes à part entière quand leur nombre est important par le dispositif Français langue seconde (FLS) ou encore Non scolarisés antérieurement (NSA). Typiquement le système d'aide aux bourses prévoit de fait des exceptions les concernant :

[77] Chambre régionale des comptes Normandie, Rapport d'observations définitives du Département de la Seine-Maritime volet protection de l'enfance (exercices 2014 à 2018), Observations délibérées le 24 mars 2020, Page 26.

CRITERES D'ATTRIBUTION & MODALITES DE CALCUL :

L'Assistante Sociale étudie tous les dossiers et sélectionne ceux qui répondent aux critères de base :

- appréciation de la situation matérielle et financière de la famille.
- calcul du quotient familial.

Quotient Familial ou QF = Revenus / Nombre de parts
Revenus = revenu, allocations familiales, allocation logement, exclusion de l'A.R.S. –A.E.E.H.
Nombre de parts = 1 couple (2), un parent seul (1.5), un enfant (0.5) et si enfant à charge étudiant est bénéficiaire d'une bourse (0).

Montant de l'aide accordée, selon les revenus, sur la part à charge de la famille :

Base QF	Aide restauration(*) & fournitures scolaires	Aide aux transports	Aide aux voyages scolaires (sur la part famille) (**)
QF< 465 €	100 %	50 %	50 %
466 € <QF< 616 €	80 %	40 %	REJET
617 € <QF< 697 €	60 %	30 %	REJET
698 € <QF< 773 €	50 %	20 %	REJET
QF> 774 €	REJET	REJET	REJET

(*) Les repas des élèves qui doivent prendre leurs déjeuners dans d'autres établissements pour des sessions (UPE2A, Atelier et Classe relais) sont pris en charge en totalité sur les fonds sociaux.
(**) Pour permettre à un maximum d'élèves de participer aux voyages scolaires organisés par le collège, une somme minimum de 20 € pourra être allouée (dans la mesure des crédits sociaux disponibles) à chaque boursier qui en fera la demande.

La prise en compte des cas particuliers est toujours possible (notamment pour les nouveaux arrivants en France ou les situations de surendettement, ...).

Certaines dispositions exceptionnelles sont en effet prises en faveur des MNA. Dans certains cas, ce sont même toutes leurs fournitures qui sont prises en charge par l'établissement responsable de leur scolarité.

Les montants des dérogations allant, en effet, au-delà des aides accordées initialement aux boursiers, il est possible de s'interroger sur les montants exacts que représentent ces dispositifs d'aides sur l'ensemble des collèges du Département ? Existe-t-il d'autres politiques affectées indirectement par la prise en charge des déclarants MNA ?

4) Le coût croissant des anciens Mineurs non accompagnés (MNA) devenus majeurs dans les finances du Département

En Seine-Maritime, 68% des jeunes majeurs issus des MNA sont pris en charge par les services départementaux et bénéficient ainsi d'un accueil provisoire jeune majeur (APJM) en 2018[78]. Sur les 781 mineurs accueillis à l'Aide sociale à l'enfance (ASE) en qualité de jeunes majeurs, 177 étaient des MNA (22,6%). 292 anciens mineurs aidés ont bénéficié d'un accueil provisoire jeune majeur (APJM) dans l'année, soit un taux de prise en charge de 37 %, contre 67,7 % pour le contingent MNA. Les anciens MNA constituent ainsi un contingent de plus en plus important parmi les jeunes majeurs aidés (41 % APJM en 2018), pour un coût estimé par le département à 1 979 780 euros en 2018 (soit 11 185 euros par MNA). Enfin, la Chambre régionale des comptes évalue la prise en charge à 70 euros par jour par APJM pris en charge[79]. Ce qui signifie en moyenne pour un an (365 jours) de prise en charge d'un accueil provisoire jeune majeur (APJM) un coût direct total de 25 550 euros. Or, comme le note l'association IHEDFHI, « les demandes en APJM sont généralement accordées. »[80] L'aide APJM peut durer jusqu'à 3

[78] Chambre régionale des comptes Normandie, Rapport d'observations définitives du Département de la Seine-Maritime volet protection de l'enfance (exercices 2014 à 2018), Observations délibérées le 24 mars 2020 Page 30 : « Les MNA pris en charge par l'ASE et ayant atteint la majorité par la suite bénéficient des éventuels dispositifs jeunes majeurs au même titre que les autres anciens de l'ASE. En Seine-Maritime, une majorité bénéficie ainsi d'un accueil provisoire jeune majeur (APJM) : 68 % en 2018. »
[79] Ibidem.
[80] N°3.4 Rapport de M. le Président, Mission d'information et d'évaluation relative à l'accueil et à la mise à l'abri des mineurs non accompagnés en Seine-Maritime, Département de Seine-Maritime, 4ème réunion ordinaire de 2019, Page 439.

ans, dès 18 ans jusqu'aux 21 ans des demandeurs MNA[81]. Soit un coût direct évalué pouvant aller à plus de 76 000 euros par mineur devenu majeur.

D. La politique d'Aide sociale à l'enfance (ASE) remise en cause dans des moyens et fins par l'arrivée exponentielle des déclarants MNA

Le rapport de la Mission départementale, portant sur les déclarants MNA, expose très clairement que, si des difficultés existaient dans la politique d'Aide sociale à l'enfance, celles-ci « se sont amplifiées avec l'augmentation des jeunes MNA. »[82] Cette réalité a obligé les services départementaux à procéder à des arbitrages en fonction des « situations de vulnérabilité manifestes » ou encore à se réorganiser. Ainsi le CAPS (Comité d'actions et de promotions sociales) a-t-il été intégré dans le dispositif en renfort des services de l'Aide Sociale à l'Enfance qui procédait, seule, aux évaluations des déclarants MNA, permettant ainsi le soulagement « des équipes qui ont vécu plusieurs situations de tension »[83].

III. Les solutions proposées par la majorité départementale (LREM-LR), comme l'opposition politique (PS et apparentés), la Chambre régionale des comptes, et la Cour des comptes ne peuvent répondre convenablement à la montée exponentielle de l'accueil des prétendants MNA.

A) Les propositions de la mission MNA recueillies par la majorité départementale

- *Proposition du CAPS*. Recrutement d'un nouveau binôme, « ce qui permettrait de recevoir 18 déclarants par semaine en plus »[84]. Néanmoins, il redoute que des renforts supplémentaires créent un « appel d'air » pour de nouveaux demandeurs.
- *Proposition du Juge des Enfants et du Juge des Tutelles :*
    - Héberger les déclarants MNA proche des lieux de sport pour leur éviter tout ennui ;
    - Le Tiers bénévole accueillant (TAB) mérite d'être renforcé par une collaboration plus étroite entre le Département et les associations bénévoles pour impulser de nouvelles demandes d'adhésion[85].
    - Améliorer l'obtention de la nationalité française qui demeure l'objectif principal[86]. Partant du constat que l'obtention de la nationalité française est conditionnée « soit par une prise en charge de trois ans à l'ASE, soit par un hébergement sous le régime du tiers accueillant bénévole » et que « la durée d'hébergement du second est incertaine », les Juges conseillent de privilégier l'ASE.
    - La juge des Tutelles pointe de même que « la qualité de la restauration en hôtel » ou

[81] « Pour les Seinomarins » Groupe des élus socialistes et apparentés, Compte-rendu alternatif de la mission d'information et d'évaluation relative à l'accueil et à la prise en charge des mineurs non accompagnés (MNA) en Seine-Maritime, Conseil départemental, Page 70.
[82] N°3.4 Rapport de M. le Président, Mission d'information et d'évaluation relative à l'accueil et à la mise à l'abri des mineurs non accompagnés en Seine-Maritime, Département de Seine-Maritime, 4ème réunion ordinaire de 2019, Page 423.
[83] *Ibidem*, Page 422.
[84] Ibidem, Page 428.
[85] *Ibidem*, Page 456.
[86] *Ibidem.*

encore la vêture et la mobilité « demandent à être mieux pris en compte. »[87]

- Pour la juge des Tutelles, le point le plus problématique « porte sur les tests pratiqués par le CASNAV qui, du fait de leur standardisation, excluent de nombreux jeunes ne sachant ni lire, ni écrire. Cela fait obstacle à une orientation scolaire ordinaire et conduit à une massification des orientations vers l'apprentissage. »[88]

- Médecin du monde[89] :
  - Une mise à l'abri des jeunes dès le premier entretien du CAPS (Comité d'actions et de promotions sociales) ;
  - Un bilan médico-psychologique : maladies infectieuses ; contagieuses, et évaluation de la vulnérabilité du jeune…
  - Ouverture des droits dès le premier entretien ;
  - Donner à l'ASE les moyens de prendre en charge les MNA dans de bonnes conditions : hébergement, scolarité/formation, transport, santé…
  - La présence d'un tiers neutre lors des évaluations afin de vérifier le respect de la présomption de minorité lors de l'entretien ;
  - Ne pas mettre en place le fichier biométrique des MNA source importante de stress supplémentaire pour les jeunes.
- Welcome Rouen Métropole[90] :
  - Amélioration de l'évaluation : 7 semaines d'attente au lieu des 5 jours tel que précisé par la circulaire du dispositif de mise à l'abri. Elle doit être bienveillante ;
  - Prise en charge directe pour éviter de dépenser de l'argent des procédures de justice (recours, juge des enfants, tribunal d'appel…) ;
  - La mise dehors le jour des 18 ans sans transition : systématisation de l'APJM.
  - Collaboration ASE/Associations à envisager : avoir plus de responsabilité dans le destin des déclarants MNA ; création d'un réseau pour permettre de recevoir les jeunes dans des familles le week end et les vacances ; trouver plus de tiers accueillants ; intégration par le biais d'activités culturelles, sportives et d'accueil dans des familles ; contribuer à la recherche d'employeurs, de stages ou d'apprentissages grâce à notre réseau citoyen ; accompagner les jeunes majeurs à l'obtention de la carte de séjour.

B) Les 12 préconisations du groupe politique Socialistes et apparentés

Le groupe politique Socialistes et apparentés étant à l'initiative de la mission d'information sur les déclarants Mineurs non accompagnés, il a formulé des propositions de prise en charge par le Département qui vont vers une plus grande prise en charge sociale de ces migrants.

Ces propositions sont les suivantes[91] :

---

[87] *Ibidem.*
[88] *Ibidem.*
[89] *Ibidem*, Page 460.
[90] N°3.4 Rapport de M. le Président, Mission d'information et d'évaluation relative à l'accueil et à la mise à l'abri des mineurs non accompagnés en Seine-Maritime, Département de Seine-Maritime, 4ème réunion ordinaire de 2019, Pages : 462-465.
[91] N°3.4 Rapport de M. le Président, Mission d'information et d'évaluation relative à l'accueil et à la mise à l'abri des mineurs non accompagnés en Seine-Maritime, Département de Seine-Maritime, 4ème réunion ordinaire de 2019, Pages : 499 à 501

1 – Mettre à jour le système d'information et d'évaluation de la situation des demandeurs et des MNA dans le Département (notamment statistique financière).
Cela permettra de disposer des bases objectives quant à l'évolution de la situation du respect du droit des enfants, du repérage et de l'orientation des MNA, de l'accueil provisoire d'urgence, de la prise en charge et de l'accompagnement, afin d'adapter l'action publique départementale.

Un recueil et une mise à jour de l'information qui intègre également l'ensemble des initiatives associatives relatives à l'accueil et l'accompagnement des MNA, qui permet de dresser un état des éventuels locaux disponibles dans le patrimoine immobilier non scolaire du Département, offrant une veille sur la capacité mobilisable pour faire face aux besoins d'accueil provisoire d'urgence.

L'Observatoire Départemental de la Protection de l'Enfance peut contribuer à ce système de connaissance : la mission bipartie de réflexion sur la situation des MNA (État-ADF) dans son rapport du 15 février 2018 a notamment proposé que l'ONPE accueille un observatoire spécifique au MNA. Elle pourrait utilement être déclinée à l'échelle de l'OPE.

De même il doit s'appuyer sur les travaux et les initiatives existantes à l'échelle nationale pour en assurer la diffusion : rapports et recommandations, exemples de bonnes pratiques.

2 – Engager un travail de mise en réseau partenarial de tous les acteurs concernés, institutionnel, professionnel et associatif, autour de chacune des étapes :

- L'accueil et la mise à l'abri, en reconnaissant l'action associative.
- L'accès aux soins et à la santé ;
- L'évaluation de la minorité et l'isolement : question d'un référentiel partagé, de la présence d'un tiers.
- La prise en charge et l'accès à la scolarité à la formation.
- L'encadrement et la promotion du dispositif de bénévole ties-accueillant.
- L'accès à la vie culturelle, sportive civique des MNA.
- L'accès aux droits et la préparation de la majorité.

Ainsi que pour l'évaluation des dispositifs et des besoins.

Cela peut prendre plusieurs formes, comme en premier lieu celle de **protocoles locaux avec les services déconcentrés de l'État, tels que préconisés dans la circulaire interministérielle du 25 janviers 2016 relative à la mobilisation des services de l'État auprès des Conseils départementaux (voir par exe. Protocole ville de Paris-Préfecture de Police), mais** aussi l'élaboration de référentiels partagés ouverts aux acteurs associatifs et professionnels.

Ces protocoles sont particulièrement importants dans plusieurs phases :

- Evaluation de la minorité et de l'isolement et garantie d'un égal accès aux droits pendant toutes les phases d'évaluation administrative et judiciaire.

- Accès à la scolarité et à la formation.
- Admission au séjour lors du passage à la majorité.

Lorsqu'ils sont à l'œuvre, ces dispositifs améliorent la qualité de la prise en charge à toutes les étapes, réduisent les délais préjudiciables aux mineurs, réduisent les antagonismes et incompréhensions entre acteurs, réduisent également les recours contentieux dès lors que les référentiels d'actions et de décisions apparaissent partagés et donc fiabilisés aux yeux de tous. (Ex. de la ville de Paris, des Départements du Pas de Calais et du Calvados audités).

3 – Mettre en œuvre l'accueil provisoire d'urgence inconditionnel tel que prévu par le droit, i.e. dans l'attente de l'évaluation de leur situation.

4 – Engager dès cette phase l'accès aux soins et à la santé ainsi que des conditions d'accueil qui permettent une accroche institutionnelle.

Information adaptée des jeunes sur leurs droits et les procédures par des professionnels de la protection de l'enfance (procédure d'évaluation et droits de recours, conditions d'accompagnement, droit d'asile, droit au séjour à la majorité).
Information du procureur au moment de cette mise à l'abri comme prévu par les textes.

5 – Renforcer les moyens dédiés à l'évaluation de la minorité et de l'isolement afin d'en réduire les délais sans dégrader le temps d'entretien d'évaluation.

La convention actuelle avec le CAPS ne donne pas les moyens suffisants pour faire face dans des délais raisonnables aux demandes, et il s'agit également d'être en capacité de réduire la liste d'attente. Il s'agit donc d'augmenter la capacité actuelle d'évaluation.
Ce renforcement pourrait se faire notamment par une déconcentration géographique (a minima rétablissement d'un lieu d'accueil et d'évaluation au Havre).
Garantir le principe du bénéfice du doute au terme de l'évaluation et sécuriser/fiabiliser les motifs de refus de prise en charge – cf référentiel partagé d'évaluation.

6 – Développer de manière partenariale la prévention et le repérage (maraude) avec une vigilance particulière sur la situation des jeunes filles.

Malgré l'augmentation du nombre de demandeurs, considérer que des mineurs non demandeurs échappent par conséquent à la protection du département et se trouvent en danger (réseaux criminels / réseaux de traite).

7 – Continuer de renforcer et d'adapter les moyens de la collectivité dédiés à l'accompagnement des jeunes, afin de permettre une évaluation sociale le plus tôt possible permettant la prise en charge la mieux adaptée aux besoins, réduire les délais d'affectation d'un éducateur référent pour enclencher au plus tôt les démarches relatives à la scolarisation, l'accès à la formation, la préparation de la majorité en s'appuyant sur les protocoles cités au point 2. Développer la politique de formation spécifique des professionnels.

8 – Anticiper la préparation au passage à la majorité

Réduction des délais préalables à la prise en charge (cf. supra), qui conduisent aujourd'hui à des prises en charges tardives (17 ans), fragilisant le parcours du jeune. Orientation scolaire / professionnelle correspondant aux besoins et capacités du jeune mineur. Eviter les sorties sèches (cf. accompagnement jeunes majeurs). Protéger les documents d'état civil des jeunes.

9 – S'appuyer sur des consultations participatives permettant d'associer ces enfants-adolescents ainsi que les acteurs professionnels et associatifs qui contribuent à leur protection au développement, à l'évaluation et au besoin à l'adaptation.

Prendre en considération la parole des MNA, permettre leur expression dans le cadre de groupes, valoriser les parcours de réussite et le propre engagement solidaires de ces jeunes, les intégrer aux dispositifs de jeunesses existants, développer les méthodes du « design social » sur la question des MNA.

9[92] – Renforcer le contrôle des prestations hôtelières et limiter le recours à un tel hébergement aux seuls cas d'urgence, en poursuivant la politique de création de places spécifiques.

10 – Ne pas recourir aux dispositions nouvelles (et facultatives) issues du décret du 30 janvier 2019 dans le cadre de l'évaluation de la minorité et de l'isolement, compte tenu de l'incertitude qui pèse sur le respect des droits et voies de recours des jeunes.

- La constitutionnalité de ces dispositions est aujourd'hui interrogée : s'abstenir de toute mise en œuvre tant que le Conseil constitutionnel n'a pas rendu de décision.
- Dans la pratique, le risque reste que les jeunes évalués majeures soient placés mécaniquement sous le coup d'une mesure d'éloignement avant de pouvoir faire valoir leurs droits de recours.
- La conclusion des protocoles prévus par la circulaire interministérielle du 25 janvier 2016 doit être engagés. Ils doivent garantir le plein exercice des droits de recours des jeunes.

11 – Garantir la conformité des mécanismes de réorientation à l'intérêt supérieur de l'enfant : éviter la rupture de parcours, ne pas recourir à des réévaluations après orientation par la mission MNA du Ministère de la Justice, engager un dialogue avec la MMNA sur les conditions de ces réorientations, solliciter la révision du mécanisme de répartition nationale.

c) Les propositions du groupe d'opposition Communiste et Républicains du Front de Gauche

- **La centralisation des évaluations, des décisions et des signatures à Rouen demeure problématique** pour les mineurs hébergés ne serait-ce que pour entrer en stage, sans parler de l'ouverture des comptes ou des contrats d'apprentissage. Les courriers électroniques étant bannis et il faut attendre le vendredi de chaque semaine pour espérer un retour de signature

[92] Le rapport compte une coquille il y a 12 propositions mais deux propositions intitulées 9.

par un agent du département.

Nous avons entendu, concernant la centralisation des évaluations, ques les avis étaient partagés.

Nous préconisons par conséquent, ad minima, que nos services au Havre soient munis des délégations de signature afférentes à tous les actes nécessités par le suivi et l'insertion des mineurs.

- **Les hébergements dans des hôtels continuent à poser problème,** notamment en raison de l'absence d'éducateur ou même tout simplement d'adulte le soir dans certains de ces établissements.

  Nous préconisons un renforcement des suivis des hôtels intégrés au dispositif d'hébergement par des passages réguliers de travailleurs sociaux. Le contrôle des conditions d'accueil et d'hébergement, et l'acceptation par l'hébergeur des interventions des associations actuellement soumises à leur « bon vouloir ».

- La prise en charge par l'IDHEFI a constitué un sérieux progrès pour les jeunes concernés qui logent désormais décemment dans des appartements, mais elle a accentué l'inégalité de traitement que subissent les autres.

  Nous préconisons la définition et l'application d'une norme « haute » d'hébergement qui exclura de fait des hébergements précaires.

d) Les propositions du groupe « agir avec l'écologie du département »

- Proposition de réengagement dans les CEGIDD qui font un travail remarquable en lien avec le PASS (Permanence d'accès aux soins de santé en Normandie)
- Organisation de réunions d'aides et d'informations avec un animateur formé à l'éthnopsychiatrie pour répondre aux interrogations des familles concernant leur MNA et permettre aussi un échange entre les familles accueillantes.
- Création d'un lieu d'accueil dépendant du Département dans l'accueil de MNA en attente de leur rendez-vous d'évaluation comme dans le Département du Calvados. Avec des ateliers d'alphabétisation, de socialisation, d'information, de consultations et de dépistage.
- Informations sur le droit des mineurs en fin de prise charge de l'ASE pour l'obligation de protection des jeunes majeurs.
- Augmentation du nombre d'éducateurs dans l'accompagnement et la disponibilité nécessaire à la prise en charge.
- Favoriser les relations de travail avec le CASNAV pour une meilleure cohérence dans le parcours scolaire et d'apprentissage des MNA.

e) Les solutions envisagées par la Chambre régionale des comptes (CRC)

- Trois principales recommandations sont proposées par la Chambre régionale des comptes pour pallier les difficultés rencontrées par l'ASE et le dispositif MNA[93] (ces recommandations sont générales à la politique de l'enfance-famille) :

[93] Chambre régionale des comptes Normandie, Rapport d'observations définitives du Département de la Seine-Maritime volet protection de l'enfance (exercices 2014 à 2018), Observations délibérées le 24 mars 2020, Page 2.

- 1. Elaborer un référentiel des interventions en milieu ouvert, en identifiant les champs communs entre ASE et PMI et en réexaminant l'externalisation actuelle de l'ensemble des actions éducatives à domicile ;
- 2. Renforcer le service de la tarification et le suivi qualité des établissements habilités, notamment par la mutualisation de la fonction de tarification entre les directions sociales ;
- 3. développer les capacités de pilotage en matière d'allocation des places disponibles dans le secteur associatif habilité, en particulier par la mise en place d'une plate-forme centralisée et d'outils spécifiques.

- Deux obligations de faire ont été retenues par Chambre régionale des comptes :
  - 4. Compléter le règlement départemental d'aide sociale, conformément aux obligations du code de l'action sociale et des familles (articles L. 111-4 et L. 121-3), en intégrant notamment l'ensemble des dispositifs d'aides en faveur des mineurs et des jeunes ;
  - 5. établir un « projet pour l'enfant » (article L. 223-1-1 du code de l'action sociale et des familles) pour tous les enfants bénéficiant d'une mesure de protection.

F) Les recommandations de la Cour des comptes au niveau national

- **Recommandation n° 1 :** rationaliser et renforcer les capacités de pilotage de l'État :
  - confier à la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) la production et le suivi statistique des MNA et à l'Observatoire national de la protection de l'enfance (ONPE) la coordination et la publication des études ;
  - organiser le recensement des décisions de justice s'appliquant aux MNA en matière civile et en assurer la coordination avec les décisions administratives ;
  - conforter, par un mandat explicite, le rôle de chef de file et de coordonnateur interministériel de la DGCS dans la définition et la mise en oeuvre des actions en direction des MNA ;
  - renforcer la gouvernance territoriale de la politique d'accueil et de prise en charge des jeunes se déclarant MNA en désignant le préfet de département comme interlocuteur du président du conseil départemental et comme coordonnateur des services de l'État sur le territoire.
- **Recommandation n°2** : asseoir la contribution de l'État aux dépenses des départements 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.
- **Recommandation n° 3** : renforcer la qualité et l'homogénéité des procédures spécifiques aux MNA :
  - renforcer substantiellement la qualité d'ensemble et l'homogénéité de l'évaluation de minorité et d'isolement en développant l'audit externe des services et structures qui en ont la charge, et étudier la faisabilité d'un système d'accréditation ;
  - opérer la consolidation de l'état-civil des MNA pendant la période de leur prise en

charge, sans attendre la demande de titre de séjour.

IV) Bilan : Les solutions des acteurs locaux face à l'arrivée toujours plus importante des déclarants dits Mineurs non accompagnés (MNA) conduisent la Seine-Maritime à une impasse budgétaire, sociale et politique sans précédent

L'augmentation exponentielle des coûts générés par la politique des déclarants dits MNA, dépend de deux variables principalement : 1) du nombre de déclarants (4788,24% de plus en 11 ans) ; 2) de la nature des dispositifs mobilisés pour prendre en charge ces populations. Le poids de la politique de prise en charge des déclarants pose directement problème sur le poids des finances publiques de la collectivité.

Avec plus 22 320 000 euros d'augmentation de dépense publique (2014-2018), la politique portant sur les déclarants dits MNA, c'est en réalité 29 200 000 euros d'investis en totalité en 2018 pour 787 individus (37 102 euros par individu) et plus de 30 000 000 pour l'année 2019.

Les effets de cette politique d'intégration sont importants. D'une part, les pouvoirs publics sont défaillants à estimer le coût réel des déclarants MNA, comme le pointe la Chambre régionale des comptes (CRC) qui demande au département de réaliser des estimations plus importantes sur certaines dépenses qui demeurent floues. D'autre part, le service de l'Aide sociale à l'enfance est directement impacté par l'augmentation exponentielle du nombre de déclarants MNA. Ceci faisant que les mineurs nationaux qui devraient être aidés convenablement par la collectivité subissent une baisse de la prise en charge, ainsi que certains arbitrages allant à leur défaveur.[94]

Au-delà, de nombreuses politiques sont affectées indirectement par la politique d'aide aux déclarants Mineurs non accompagnés et APJM issus de MNA. En effet, avec plus de cent millions d'euros dépensés par le département en l'espace de l'année 2014 à 2019, les autres politiques sont nécessairement affectées par des restrictions budgétaires étant donné que la Seine-Maritime est le second département le plus endetté de France. De plus, les coûts indirects de ces politiques ne sont pas analysés comme relevant des dépenses MNA. Typiquement, l'attribution de bourse sur critères sociaux ou encore les créations de classes (FLS – FLE – NSA) et autres dépenses d'exception réalisées au sein des collèges sont à prévoir.

Alors que les services et les finances du Département sont touchés directement par la politique d'accueil des déclarants dits MNA, au point de participer à la désorganisation de la Seine-Maritime, ces publics sont en réalité majoritairement majeurs (57%) et essentiellement masculins (96%). S'ils migrent en France, c'est surtout en raison des réseaux de solidarité migrants (RSM) et de passeurs qui instrumentalisent leur volonté de migration économique, comme le reconnaît le rapport de la mission du département. Certains d'entre eux se radicalisent, et beaucoup s'ennuient car ils sont désœuvrés. La majorité des MNA souffrent de pathologies sanitaires sévères (HIV, hépatite, tuberculose…). Les dispositifs d'intégration leur permettent de trouver rapidement une formation scolaire, un apprentissage en entreprise ou encore du travail, l'intégration n'est pourtant pas toujours réussie. Aux coûts des mineurs, s'ajoute l'ensemble des aides en faveur des jeunes majeurs qui sont aidés jusque

[94] Voir page 18 du présent rapport sur les « des arbitrages en fonction des ''situations de vulnérabilité manifestes''. »

leurs 21 ans.

Les jeunes filles mineures ou femmes majeures déclarantes, quant à elles (4,07%), subissent parfois des viols. Compte tenu de la difficulté que représente pour une femme le fait de migrer, ces migrantes déclarantes MNA devraient être aidées en priorité par rapport aux hommes pour éviter de subir des violences sexuelles, des Interruptions volontaires de grossesse (IVG) et des maladies sexuellement transmissibles.

Les solutions proposées par les acteurs locaux pour faire face au nombre de demandes toujours plus important semblent démesurées au regard de l'évolution de la situation que connaît le département. Loin d'apporter une réponse au problème donné, les propositions n'ont pour effet, au mieux, que de lisser les parcours, quand elles n'accroissent pas les causes véritables des arrivées toujours plus importantes que la collectivité d'accueil doit traiter. Les solutions proposées par les associations, comme les partis politiques, approfondissent irrésistiblement la nécessité de prise en charge des déclarants MNA[95]. La volonté de créer, par exemple, un « design social » pour les MNA en témoigne. Ou encore à prendre en charge tous les jeunes majeurs anciens mineurs non accompagnés pour une prise en charge totale. Au regard du nombre de majeurs qui se présentent afin d'obtenir l'Aide sociale à l'enfance (ASE), il semble légitime de s'interroger sur les limites de la politique de prise en charge.

Les administrations centrales, comme le ministère de la justice, étant incapables d'estimer convenablement les réalités sociales qu'elles sont censées administrer, elles ne permettent pas aux Français de s'en faire une idée réaliste. Ainsi, la représentation sociale est tronquée de manière considérable puisque, selon les chiffres avancés par le ministère, il pourrait y avoir une grande mésestimation du nombre de MNA. Très approximativement, il s'agirait d'un rapport d'un dixième en région normande, comme évoqué plus haut.

À l'aune de ces éléments, il convient de se demander comment les migrants déclarants MNA peuvent ne pas être attirés par « l'appel d'air » que la collectivité et les associations militantes ne leur offrent. C'est en tout cas ce que constatent déjà certaines communes où l'accueil des MNA afghans se fait déjà ressentir[96]. En effet, « selon le maire LR de Briançon, plus de 40% des 250 mineurs isolés étrangers pris en charge par le département des Hautes-Alpes depuis le 1er janvier sont afghans, alors qu'ils étaient quasi-absents les années précédentes. » Ce fait présage donc d'une augmentation importante des flux d'immigration clandestine à venir et pose à nouveau la question du sens des politiques d'intégration en Europe, dont Michèle Tribalat avait, il y a quelques années déjà, révélé toutes les limites[97].

---

[95] Chambre régionale des comptes Normandie, Rapport d'observations définitives du Département de la Seine-Maritime volet protection de l'enfance (exercices 2014 à 2018), Observations délibérées le 24 mars 2020 page 26 : « Le département a adopté, en 2019, un nouveau dispositif expérimental (« Sortir avec toit »), visant à accompagner les jeunes sortant de l'aide sociale à l'enfance par l'accès et le maintien dans le logement, en favorisant leur autonomie par une double approche, insertion socio-professionnelle et insertion par le logement. Celui-ci devrait être mis en œuvre à partir de janvier 2020 et pourrait venir étayer des dispositifs d'accompagnement qui apparaissent globalement plus restrictifs sur la période sous revue.

[96] Arnaud Murgia : «Immigration afghane irrégulière : mon inquiétude de maire», Le Figaro, publié le 24/08/2021 consulté le même jour.

[97] Michèle Tribalat, *Assimilation : la fin du modèle français*, L'Artilleur, 2017, Pages 286-288 : « Lors de ce Conseil, les Etats de l'UE ont opté pour un modèle d'intégration qui n'a rien à voir avec celui de l'assimilation. D'après le premier principe, ''l'intégration est un processus dynamique à double sens d'acceptation mutuelle de la part de tous les immigrants et résidents des Etats membres''. Au contraire, l'assimilation suppose une asymétrie entre la société d'accueil qui sert de référent culturel et les nouveaux venus, lesquels ont à fournir l'essentiel des efforts d'adaptation. Les nouveaux venus sont guidés par la pression sociale qui ne laisse aucune ambiguïté sur le sens dans lequel les ajustements doivent intervenir. Placer sur le même plan les immigrants et les ''résidents'' (on retrouve, à l'échelon européen, la

Bibliographie

I. Rapports officiels

- Chambre régionale des comptes, Rapport d'observations définitives du Département de la Seine-Maritime volet protection de l'enfance (exercices 2014 à 2018, Observations délibérées le 24 mars 2020.
- N°3.4 Rapport de M. le Président, Mission d'information et d'évaluation relative à l'accueil et à la mise à l'abri des mineurs non accompagnés en Seine-Maritime, Département de Seine-Maritime, 4ème réunion ordinaire de 2019
- Rapport (N°3.7) M. le Président, Budget primitif de l'exercice 2020, Département de Seine-Maritime, 5ème réunion ordinaire de 2019
- Rapport annuel d'activité 2019 : Mission mineurs non accompagnés, Ministère de la justice, Mai 2020
- Rapport d'information (N°1014) Sur l'évaluation de l'action de l'État dans l'exercice de ses missions régaliennes en Seine-Saint-Denis, Présenté par MM. François CORNUT-GENTILLE et Rodrigue KOKUENDO

II. Livres

- Michèle Tribalat, Assimilation : la fin du modèle français, L'Artilleur, 2017
- Maurice Berger, Faire face à la violence en France, L'artilleur, 2021, Paris

III. Articles de journaux

- Arnaud Murgia : « Immigration afghane irrégulière : mon inquiétude de maire », Le Figaro, publié le 24/08/2021 consulté le même jour.
- Mathieu Normand, Migrants : le dispositif d'accueil des mineurs isolés fait débat en Seine-Maritime, 76 Actu, 18 novembre 2019. Consulté le 08/08/2021
- Paul Descamps, À Dieppe, le dispositif mineur isolé, une solution à l'affluence migratoire, Actu 76, 15 mai 2018 à 15:52, Consulté le 15/09/2021
- Solène Cordier, Laurie Moniez (Lille, correspondante), Gilles Rof (Marseille, correspondant) et Richard Schittly (Lyon, correspondant) : L'aide sociale à l'enfance à bout de souffle, Le Monde, 28 mai 2021. Consulté le 09/08/2021

difficulté de nommer ; l'emploi du terme résident ne résout rien puisque les immigrants eux-mêmes sont aussi des résidents), c'est nier l'existence de cette asymétrie entre la nation qui accueille et ceux qui s'y installent. »