

Sarah Hias, « La disparité des capacités d'hébergement des mineurs non accompagnés selon les départements »

Colloque « Des mineurs comme les autres ? », janvier 2021

(...) le comité d'organisation d'avoir retenu ma proposition qui s'intitule 'La disparité des capacités d'hébergement des mineurs non accompagnés selon les départements'.

Alors pour commencer il est important d'évoquer le statut de l'Aide sociale à l'enfance qui sera la principale institution de prise en charge des mineurs non accompagnés. Alors il faut savoir que depuis les lois de Décentralisation datant de 1982 et de 1984 le service de l'Aide sociale à l'enfance, connu sous le sigle de l'ASE, relève de la compétence des conseils départementaux. Cela s'illustre notamment par la lecture de l'article L221-2 du Code de l'action sociale et des familles qui précise ainsi, je cite : 'Le département organise sur une base territoriale les moyens nécessaires à l'accueil et à l'hébergement des enfants confiés au service de l'Aide sociale à l'enfance'. Alors en conformité avec l'article 375 du Code civil, lui-même relatif à l'assistance éducative des mineurs en danger, la mission principale de l'Aide sociale à l'enfance est celle d'apporter un soutien matériel, éducatif et psychologique aux mineurs et à leurs familles confrontées à des difficultés risquant de mettre en danger la santé, la sécurité, la moralité de ces mineurs. Alors cette mission de protection assurée par l'Aide sociale à l'enfance concerne bien sûr les mineurs non accompagnés.

Il faut tout de même savoir que ces dernières années le nombre de mineurs non accompagnés pris en charge par les services de l'Aide sociale à l'enfance a connu une très forte progression, puisqu'on estime que 4 000 mineurs non accompagnés étaient pris en charge par les conseils départementaux en 2010, leur nombre a atteint en 2017 près de 15 000. Donc à l'image des autres flux migratoires, le voyage des mineurs ne se terminait pas n'importe où sur le territoire. Il y avait des agglomérations et des départements qui étaient plus concernés que d'autres par leur arrivée. Le voyage des jeunes se terminait souvent dans la capitale, et parfois dans des agglomérations situées près des frontières maritimes ou terrestres, mais plus rarement dans des petites villes. Donc en France cette concentration des arrivées dans certains départements a conduit à un déséquilibre territorial, les territoires accueillant le plus de mineurs non accompagnés se sont en fait retrouvés dans une difficulté au regard de l'absence de ressources financières nécessaires au développement d'infrastructures adaptées pour leur hébergement. Il faut savoir que la prise en charge des mineurs non accompagnés reste quand même assez coûteuse pour les départements, cela au regard des difficultés et des besoins spécifiques rencontrés par les mineurs non accompagnés, notamment l'apprentissage de la langue. Mais on constate aussi que ces mineurs ont parfois une santé fragile nécessitant un suivi médical adapté.

Alors ces problématiques financières connues par plusieurs départements, ceux qui accueillait le plus de mineurs non accompagnés, ont été régulièrement dénoncées, si bien qu'un dispositif de répartition géographique des mineurs non accompagnés sur le territoire a été créé pour soulager ces départements. Alors cette répartition a d'abord été consacrée par une circulaire du 31 mai 2013, puis c'est la loi du 4 mars 2016 qui est venue lui donner une base législative. Et plus tard le calcul de la répartition géographique des mineurs non accompagnés sur le territoire a été modifié par un autre décret qui est celui donc du 19 décembre 2019. Donc l'objectif de la circulaire puis de ce décret était évidemment d'organiser une forme de péréquation entre les départements pour soulager les territoires les plus concernés par l'arrivée de mineurs non accompagnés. Alors cette répartition géographique a permis dans un premier temps une réponse pour ces départements qui accueillait beaucoup de mineurs non accompagnés qui ne parvenaient plus à héberger et à suivre les mineurs qui leur étaient confiés. Mais il faut savoir que cette répartition a ensuite mis en difficulté les autres départements, ceux qui étaient moins sollicités avant cette répartition nationale, puisqu'en fait ils n'étaient pas forcément prêts en termes de moyens financiers à assurer l'hébergement de plus de mineurs non accompagnés. Si bien que lors de la mise en application du texte portant sur cette répartition géographique certaines localités ont dû recevoir

des mineurs non accompagnés quand bien même elles ne disposaient ni des structures disponibles ni des moyens humains pour les accompagner. Alors finalement ces départements pas suffisamment préparés se sont retrouvés dans la même situation que ceux qui tiraient la sonnette d'alarme quelques mois plus tôt.

On constate aujourd'hui que malgré cette répartition géographique des mineurs non accompagnés confiés aux services de l'Aide sociale à l'enfance persiste une réelle disparité entre les départements à pouvoir leur proposer des hébergements qualitatifs et donc adaptés à leurs besoins. Alors selon les départements les mineurs non accompagnés peuvent ainsi être hébergés dans différentes structures. Je vais évoquer les différentes structures existantes qui peuvent héberger les mineurs non accompagnés selon les départements.

L'une de solutions envisagées par certains départements est l'hébergement hôtelier. Il faut savoir que 90% des mineurs pris en charge par l'ASE qui sont placés dans des hôtels sont des mineurs non accompagnés. L'hébergement hôtelier est une option choisie par exemple par le département Rhône-Alpes, mais aussi par le département Haute-Garonne avant l'adoption en avril 2016 d'un Plan départemental de protection de l'enfance. C'est une solution qui a pu évidemment être critiquée, et à juste titre, à de nombreuses reprises, notamment par certains députés ou par le Défenseur des droits, puisque l'hébergement hôtelier ne permet évidemment pas d'assurer un suivi social, scolaire et administratif suffisant du public accueilli. Dans certains départements, par manque d'éducateurs les mineurs ne sont d'ailleurs presque plus en contact avec les professionnels de l'Aide sociale à l'enfance. La surcharge de travail des éducateurs dans certains départements est telle en fait qu'ils ne parviennent plus à venir régulièrement dans les hôtels assurer un suivi des mineurs y étant placés. Au vu des chiffres on s'aperçoit que cette solution ne représente pas non plus pour le département un intérêt économique particulier puisqu'il s'agit d'une solution qui est très onéreuse, revenant environ à 86 euros par jour par mineur non accompagné. Il faut savoir que l'hébergement hôtelier reste la solution de secours pour certains départements, même au faible budget, lorsque les partenariats avec d'autres acteurs publics ou les associations sont peu développés ou inexistantes. Evidemment c'est une solution qui est envisagée lorsque les hébergements collectifs sont surchargés. Alors il faut savoir que cette solution d'hébergement hôtelier peut être utilisée dans les départements au budget plus conséquent comme solution on va dire de facilité lorsque l'hébergement des mineurs non accompagnés n'est pas forcément conçu par le conseil départemental comme une problématique prioritaire. Souhaitant mettre un terme à cette modalité de placement, comme l'a précisé tout à l'heure Marion, très récemment, Monsieur Taquet, secrétaire d'Etat chargé de la protection de l'enfance, a annoncé l'inscription dans une future loi de l'interdiction de placer les mineurs pris en charge par l'ASE dans les hôtels. Alors à mon avis je pense qu'il est bien naïf de croire qu'une simple loi viendra contrer cette pratique sans qu'elle ne soit accompagnée de moyens humains et financiers propices au développement de structures alternatives.

Il existe un autre hébergement vers lequel les mineurs non accompagnés sont régulièrement placés. Ce sont les maisons d'enfance à caractère social, qui sont donc des établissements sociaux ou médico-sociaux spécialisés dans l'accueil temporaire de mineurs en difficulté. Il faut savoir que dans un rapport sur les mineurs non accompagnés l'Observatoire national de la protection de l'enfance souligne l'écart du suivi pouvant exister dans les maisons éducatives à caractère social entre les enfants habituellement pris en charge dans ces structures et les mineurs non accompagnés, encore une fois en raison des besoins spécifiques qu'ont ces mineurs.

Certains conseils départementaux ont adopté une autre stratégie, c'est d'orienter les mineurs non accompagnés les plus âgés vers l'habitat en semi-autonomie. Il s'agit généralement d'appartements partagés où les jeunes se retrouvent souvent à trois par appartement, et le but étant de privilégier le développement de leur autonomie.

Il existe également l'accueil familial. Il faut savoir que l'accueil familial représente de manière générale le type d'hébergement majoritaire pour les mineurs pris en charge par l'Aide sociale à l'enfance, mais ce n'est pas celui qui est le plus proposé aux mineurs non accompagnés. L'accueil familial est considéré comme une solution à encourager selon certains députés et selon le Défenseur des droits, à condition de

cibler les mineurs non accompagnés ne posant pas de difficultés particulières (alors je sais pas trop ce qu'on entend par 'difficultés particulières') et qu'un suivi des familles d'accueil soit effectué et que ces familles reçoivent au préalable une formation minimale. Cet accueil permettrait aux mineurs non accompagnés d'être placés au sein de familles, d'avoir un contact privilégié avec la famille, famille censée lui apporter une aide personnalisée et lui apporter un cadre familial.

Il faut aussi parler de ce qu'on appelle les appartements sociaux mis à disposition par l'Office public de l'habitat qui est une solution choisie par certains conseils départementaux, notamment celui de la Manche. Il s'agit de placer des mineurs dans des appartements cette fois-ci seuls. Mais au regard de l'incapacité de contracter des mineurs il y aura la nécessité pour le Conseil départemental d'assurer la tutelle et d'assumer la responsabilité des actes tutelaires pour que les MNA puissent être placés au sein de ces appartements. Donc ce type d'hébergement repose finalement sur un important lien de confiance entre le mineur et le conseil départemental.

De même le département Loire-Atlantique a tenté d'innover en créant ce qu'on appelle la Cellule mineurs isolés étrangers qui est conçue comme un parrainage assuré par des familles d'accueil. Elles accueillent des mineurs, soit durant la fin de semaine, soit à temps plein., et ce sont des familles qui sont essentiellement bénévoles et qui touchent une indemnité de 16 euros par jour dans la mesure où il ne s'agit pas de professionnels de l'accueil.

Dans certains départements on constate que les associations sont parfois très mobilisées. Alors encore une fois il y a une inégalité entre les départements selon la richesse du réseau associatif. Généralement les associations interviennent pour prendre en charge et pour héberger les mineurs non accompagnés les plus vulnérables, donc ce sont les mineurs les plus jeunes ou les mineurs non accompagnés filles. C'est le cas par exemple en Seine-Saint-Denis où il y a une structure dédiée aux mineurs non accompagnés gérée par l'association En-Temps.

On constate finalement clairement que la répartition géographique des mineurs non accompagnés sur le territoire n'a pas empêché la disparité entre les départements à pouvoir proposer des hébergements qualitatifs aux mineurs non accompagnés. Alors les interventions législatives à l'origine de cette répartition géographique n'ont pas été accompagnées d'une aide financière envers les conseils départementaux pour qu'ils puissent assurer correctement leur mission de protection. Pourtant encore une fois le Défenseur des droits a rappelé que cette exigence de prise en charge adaptée des mineurs non accompagnés s'intègre dans une conjoncture globale de baisse des financements accordés aux départements. Alors il faut savoir que même si le coût de la prise en charge des mineurs non accompagnés par les départements reste difficile à évaluer on estime le coût financier annuel moyen d'un jeune admis à l'Aide sociale à l'enfance à environ 50 000 euros par an. Alors c'est une somme qui reste quand même colossale lorsqu'elle doit être supportée par les seuls conseils départementaux. Ce constat a été largement relayé par divers acteurs publics, ce qui a amené récemment l'Etat à s'investir sur ces problématiques, puisqu'il faut savoir que pendant longtemps l'Etat, au regard des effets de la décentralisation, apportait peu d'aide financière aux services de l'Aide sociale à l'enfance. L'Etat prenait principalement en charge une somme forfaitaire de 1 250 euros, correspondant aux cinq premiers jours d'accueil par les départements des personnes qui se revendiquaient comme mineures, le temps de leur mise à l'abri et de l'évaluation de leur minorité, mais une fois ces personnes reconnues mineures leur prise en charge par l'ASE n'impliquait plus nécessairement d'aide financière de la part de l'Etat. Finalement cette seule aide forfaitaire jugée insuffisante il y a eu un renforcement du rôle de l'Etat qui a débuté en 2019 afin de soutenir les conseils départementaux dans l'exercice de leur mission de protection. Cette aide financière est consacrée notamment par un arrêté du 23 décembre 2020, et l'article 1^{er} de cet arrêté explique que le montant de ce financement de l'Etat est fixé à 6 000 euros par jeune pour 75% des jeunes supplémentaires pris en charge par l'Aide sociale à l'enfance au 31 décembre 2019 par rapport au 31 décembre 2018. Alors ce qu'on constate finalement c'est que seuls 74 départements sont concernés par cette aide. Les départements qui ont accueilli autant ou moins de mineurs non accompagnés en 2019 que les années précédentes ne bénéficieront pas de cette aide supplémentaire. En outre il est quand même important de rappeler que cette aide ne représente que 6 000 euros par an et par mineur