



RAPPORT ANNUEL D'ACTIVITE 2017

MISSION MINEURS NON ACCOMPAGNES

Mars 2018

Sommaire

Introduction	3
La Mission Mineurs Non Accompagnés (MMNA)	4
Quelques données chiffrées du 1er janvier au 31 décembre 2017	5
Les spécificités de l'année 2017	13
<i>L'attention portée par la MMNA à la fluidité du dispositif</i>	<i>13</i>
<i>Les difficultés rencontrées par les territoires</i>	<i>13</i>
<i>La poursuite de l'effort concernant l'harmonisation de l'évaluation</i>	<i>14</i>
<i>L'installation de groupes de travail regroupant l'ensemble des acteurs du dispositif</i>	<i>15</i>
<i>La publication de deux rapports parlementaires</i>	<i>16</i>
L'engagement d'une réflexion sur les MNA au pénal	18
Le comité de suivi du dispositif	19
Les annonces gouvernementales	20
Le financement	21
L'appui aux acteurs du dispositif	21
L'implication de la MMNA dans les politiques publiques concernant la TEH	25
Conclusion	27

Introduction

Le contexte a changé en quelques années. En 2013, le nombre de personnes se présentant comme MNA ne dépassait pas quelques milliers. La situation des MNA est devenue aujourd'hui une question majeure et les attentes de tous les acteurs à ce sujet et vis-à-vis du gouvernement sont fortes.

La loi du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant constitue le texte le plus important sur le sujet depuis celle du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance. Si elle a donné un fondement légal au dispositif de répartition des mineurs non accompagnés entre les départements, elle vise surtout à leur garantir les mêmes droits qu'à tout autre enfant présent sur le territoire, rappelant ainsi que les MNA relèvent de la protection de l'enfance.

Toutefois, l'augmentation importante du nombre d'arrivées de mineurs non accompagnés jusqu'à la fin de l'année 2017 a bousculé le dispositif mis en place. La grande majorité des territoires a ainsi rencontré de réelles difficultés dès l'été pour répondre au besoin de mise à l'abri. Elle a été également à l'origine d'attentes de plus en plus longues pour la mise en œuvre des évaluations ou encore pour la prise en charge à l'issue des réorientations décidées par l'autorité judiciaire suite aux propositions de la cellule nationale.

L'impact de ces difficultés sur les situations humaines ont interpellé l'ensemble des acteurs car ces adolescents restent avant tout des publics vulnérables, aux trajectoires et parcours d'exil très divers ; des mineurs cherchant à fuir un pays en guerre ou des conditions économiques difficiles, à s'échapper de situations familiales douloureuses ayant entraîné une errance dans leur propre pays, ou encore ayant facilité une exploitation par des réseaux de prostitution ; mais surtout des mineurs ayant une furieuse envie de réussir leur intégration sociale et économique en France pour des raisons diverses qui leur appartiennent.

Si les départements restent pleinement soucieux d'assumer leur rôle de protection de l'enfance en danger, et, à ce titre, d'accompagner les mineurs non accompagnés, il n'en demeure pas moins que les difficultés qui ont pu remonter aux différents ministères et particulièrement au ministère de la Justice via la MMNA ont nécessité une plus grande mobilisation et articulation entre tous les acteurs et l'engagement de réflexions pour répondre aux interpellations de tous face aux difficultés recensées. C'est ainsi, que, conformément aux engagements du président de la République, l'Etat s'est engagé dans un projet de plan consacré aux mineurs non accompagnés, en concertation avec l'ensemble des acteurs qui se sont tous mobilisés.

La Mission Mineurs Non Accompagnés (MMNA)

Une des principales missions de la MMNA est de faire fonctionner la cellule nationale du lundi au vendredi, sous forme de permanences mail et téléphonique. La MMNA constitue de ce fait un poste fin d'observation des pratiques en matière d'évaluation de la minorité et de l'isolement.

La MMNA peut également prendre part aux rencontres qui ont lieu fréquemment sur les territoires, rassemblant les conseils départementaux et autres acteurs impliqués dans l'évaluation de la minorité et de l'isolement et la prise en charge de ces mineurs.

La mission participe aux politiques publiques concernant les mineurs non accompagnés et la lutte contre la traite des êtres humains. Elle contribue à divers travaux en interne, ainsi qu'en interministériel.

Son activité s'étend donc de l'opérationnel, avec le fonctionnement au quotidien de la cellule nationale, à l'élaboration d'une politique d'évaluation et de prise en charge. Elle participe à des travaux juridiques (travaux parlementaires d'élaboration de la loi du 14 mars 2016, rédaction d'une circulaire interministérielle, rédaction d'un décret d'application, d'arrêtés...) et apporte un soutien technique à tous les acteurs de la protection de l'enfance. Elle intervient et participe activement à la réflexion tant sur le territoire national qu'à l'étranger, notamment en co-animant la réflexion dans le cadre de l'élaboration d'un projet de plan d'action interministériel consacré aux MNA.

Courriel : mie.dpjj@justice.gouv.fr

Du lundi au vendredi de 9h00 à 18h00

Demandes d'orientation jusqu'à 16h30

Tél : 01 42 78 85 99 / Fax : 01 42 78 57 59

Quelques données chiffrées du 1^{er} janvier au 31 décembre 2017

- **14 908 personnes déclarées mineures non accompagnées (MNA)** entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 2017 ont été portées à la connaissance de la cellule.

En comparaison, 2555 personnes ont été déclarées MNA du 1 juin au 31 décembre 2013, 5033 du 1^{er} janvier au 31 décembre 2014, 5990 du 1^{er} janvier au 31 décembre 2015 et 8054 du 1^{er} janvier et au 31 décembre 2016. Soit 85% d'augmentation sur la seule dernière année.

- **95,8 % de garçons (soit 14296), et 4,1% de filles (soit 612)**

La proportion de filles a encore diminué par rapport à l'exercice 2016 (5,1% en 2016). Une tendance identique mais qui interroge. Il est probable que les jeunes filles soient moins nombreuses à quitter leurs pays d'origine. Toutefois, leur vulnérabilité en fait des proies faciles pour les réseaux d'exploitation et des victimes potentielles de la traite des êtres humains (TEH). Il est donc à craindre que ces mêmes réseaux ne fassent obstacle à leur protection par les services de la protection de l'enfance. Ce constat est partagé par un grand nombre de territoires et d'acteurs (associatifs, conseil départementaux et autorité judiciaire). C'est pourquoi, des actions ciblant la TEH se mettent en place progressivement sur le territoire, en lien avec l'autorité judiciaire et les conseils départementaux¹.

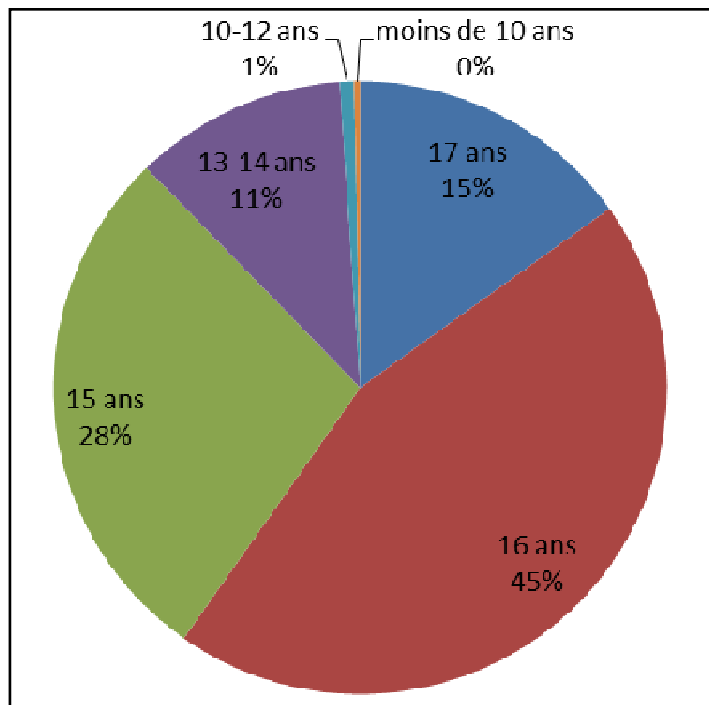
- **L'âge d'entrée dans le dispositif de la protection de l'enfance**

On observe une stabilisation de l'âge des MNA lors de leur entrée dans le dispositif.

Tranche d'âge	2017	Pourcentage 2017	2016	Pourcentage 2016
Moins de 10 ans	46	0,31%	21	0,26%
10-12 ans	113	0,76%	129	1,60%
13-14 ans	1 669	11,20%	1105	13,72%
15 ans	4 171	27,98%	2074	25,75%
16 ans	6 662	44,69%	3575	44,39%
17 ans	2 247	15,07%	1150	14,28%
TOTAL	14 908	100%	8054	100,00%

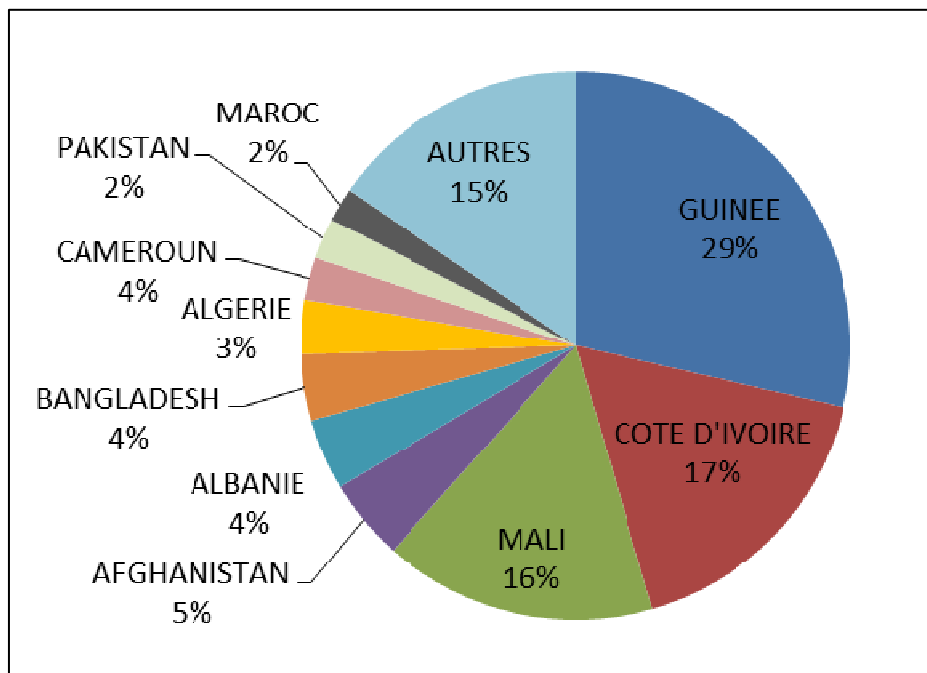
¹ En septembre 2017, la ministre de la justice réunissait les procureurs Généraux et procureurs de la République les plus concernés par les phénomènes d'immigration irrégulière pour leur demander de conduire une politique ferme pour démanteler les réseaux d'immigration clandestine, punir les passeurs et apporter une attention particulière aux victimes de traite des êtres humains.

- **L'âge des MNA ayant intégré le dispositif en 2017**



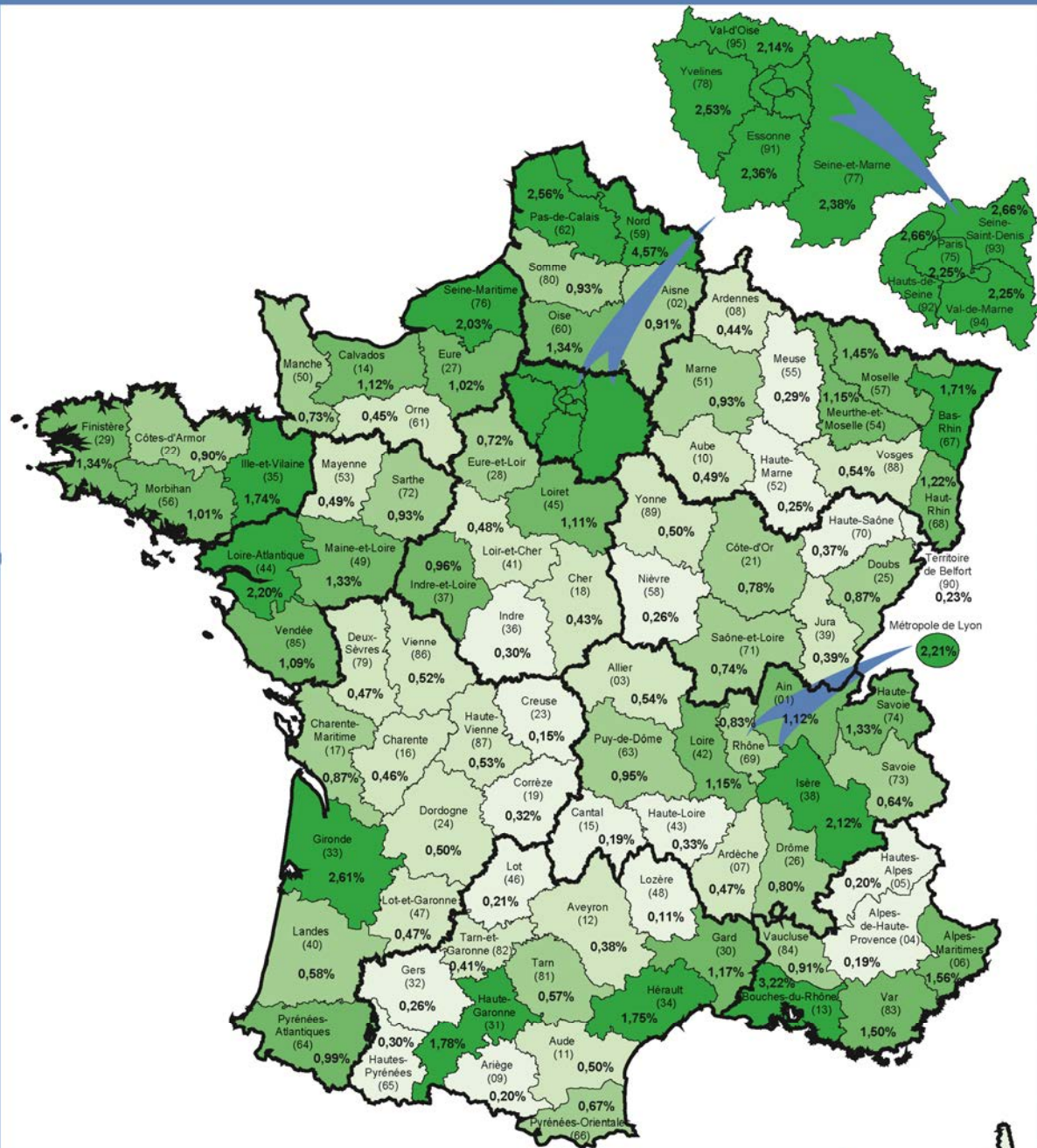
En 2017, la grande majorité des MNA sont âgés de 16 ans.

- **Pays d'origine des MNA ayant intégré le dispositif en 2017**



En 2017, les pays les plus représentés restent la Guinée, la Cote d'Ivoire et le Mali.

Clé de répartition 2017 par département



Clé de répartition 2017

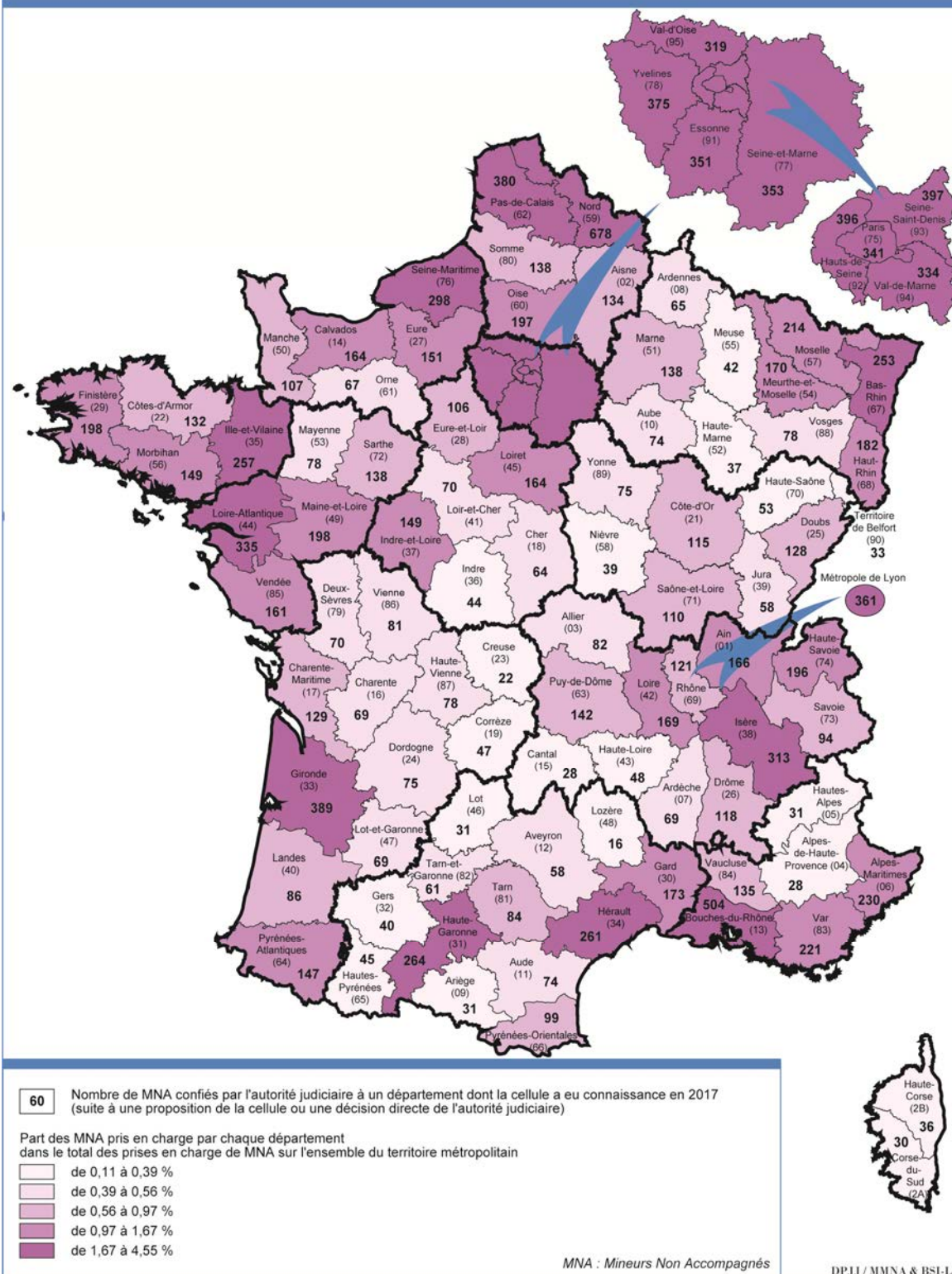
- de 0,1 à 0,4 %
- de 0,4 à 0,6 %
- de 0,6 à 1,0 %
- de 1,0 à 1,7 %
- de 1,7 à 4,6 %

MNA : Mineurs Non Accompagnés

DPJJ / MMNA & BSI-L3

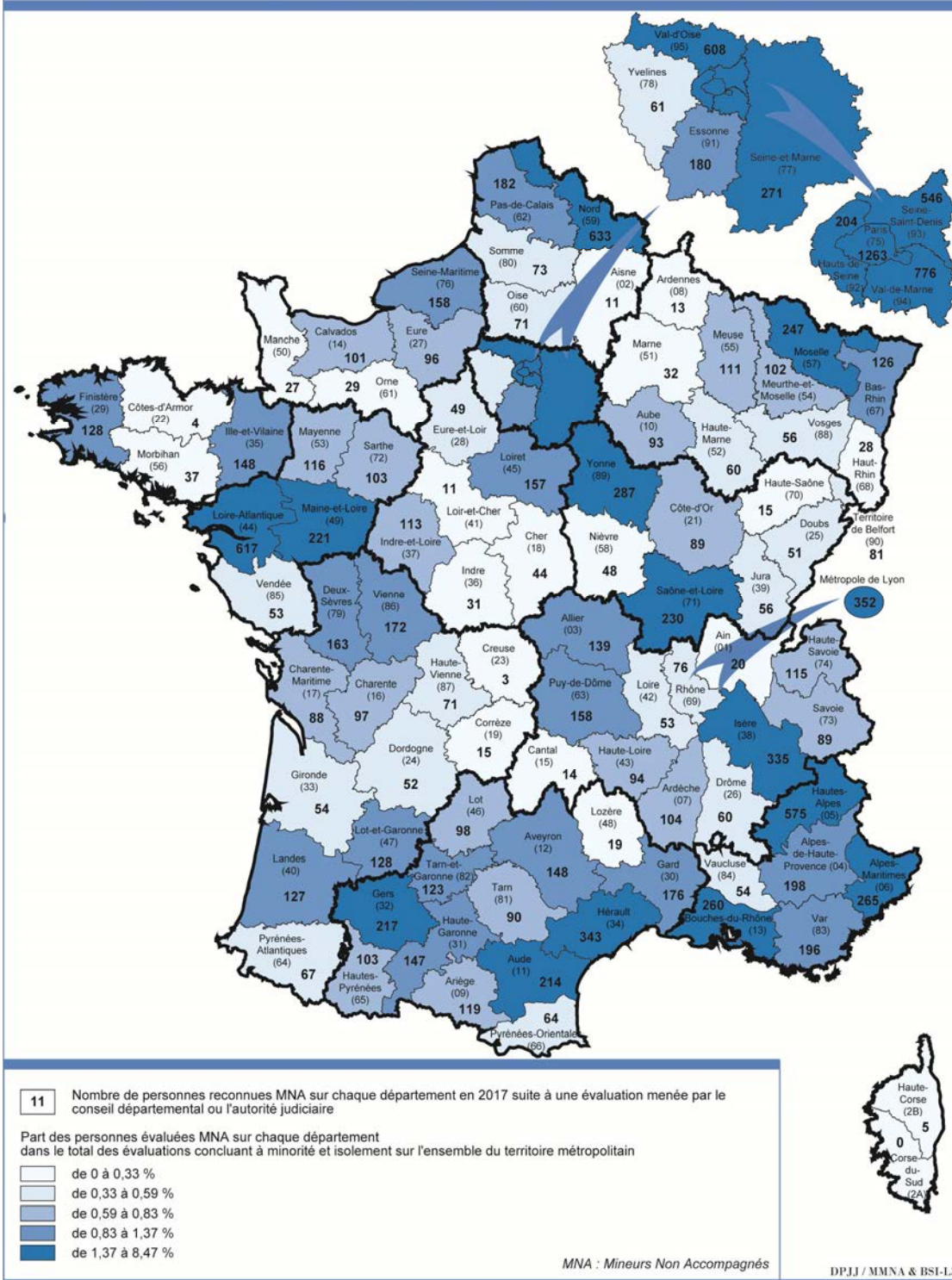
Cette carte représente la clé de répartition de chaque département pour l'année 2017.

Nombre de MNA confiés aux départements en 2017



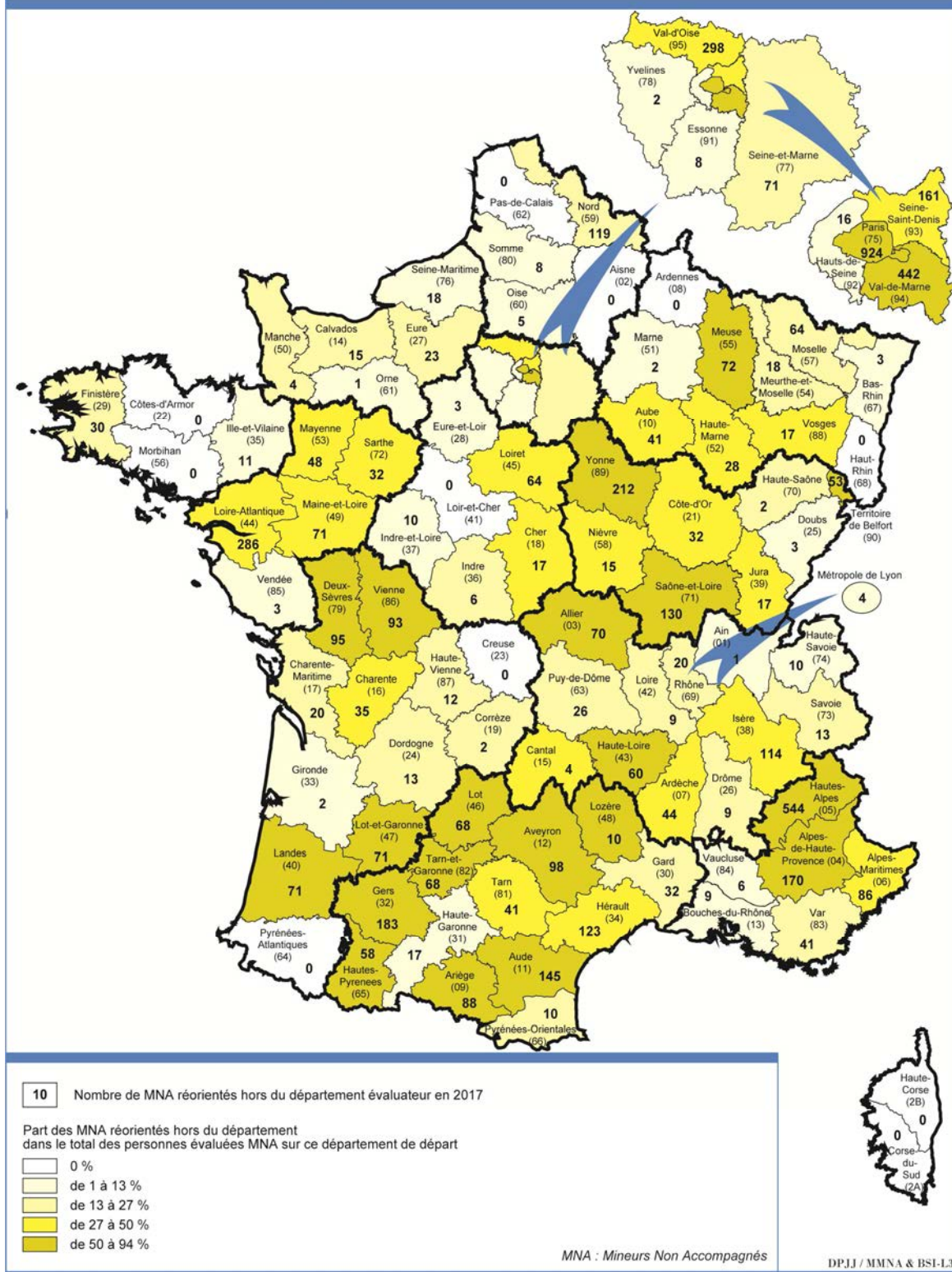
Cette carte identifie le nombre de personnes reconnues MNA par décisions judiciaires dont la cellule a eu connaissance en 2017. Il s'agit de la répartition nationale des MNA après proposition de réorientation ou de maintien par la cellule nationale ou par décision directe de l'autorité judiciaire. L'importante augmentation du flux d'arrivée de personnes se déclarant MNA en 2017 se traduit par une nette augmentation du nombre de MNA confiés aux départements.

Nombre de personnes reconnues MNA par les départements en 2017



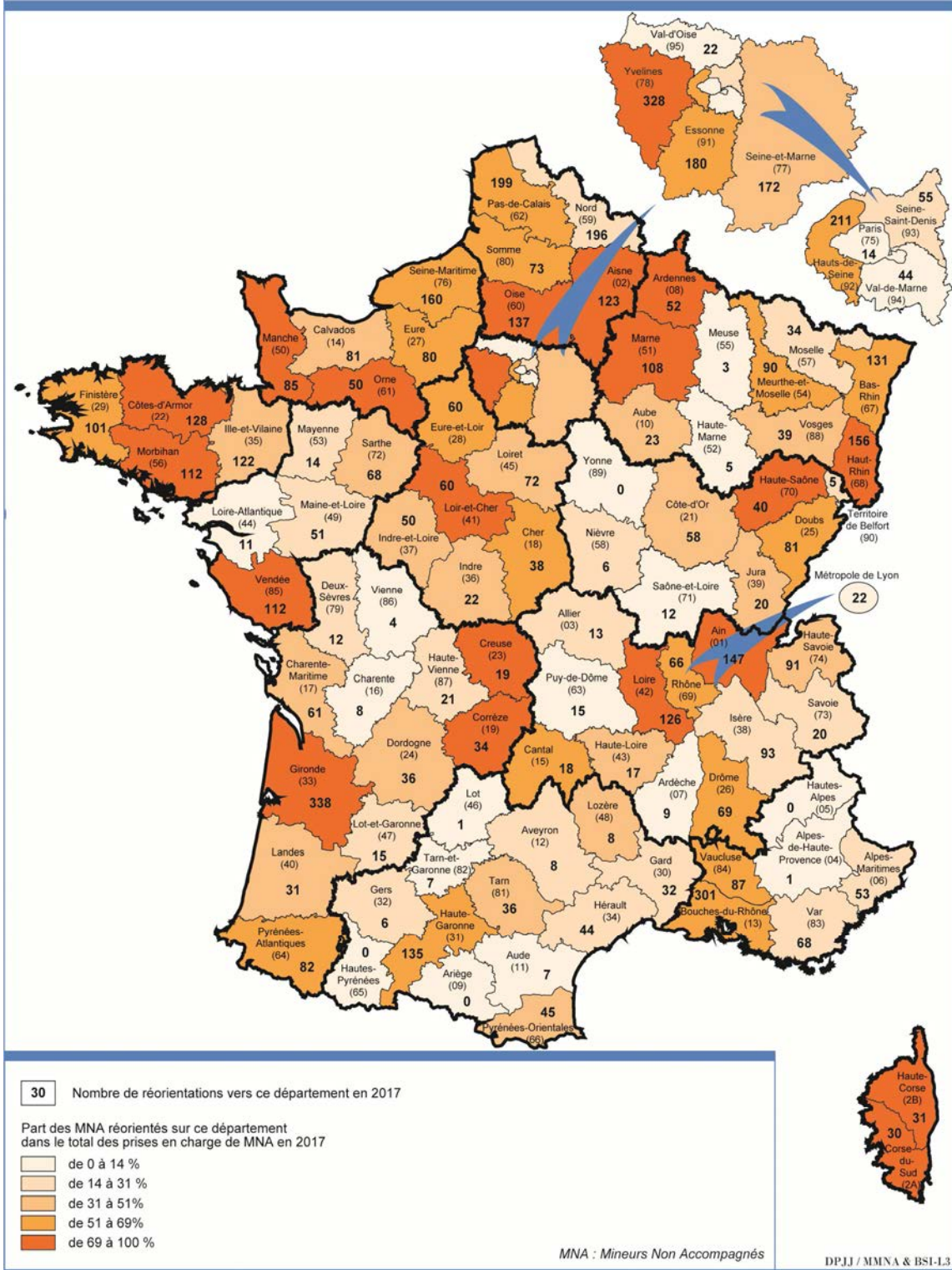
Cette carte permet d'identifier le nombre de personnes reconnues MNA dans un département. Cependant elle ne permet pas de déterminer le nombre de personnes qui se sont présentées comme MNA. Certains départements ont un faible pourcentage de personnes reconnues MNA mais peuvent accueillir un grand nombre de personnes se présentant comme telles. Les flux se concentrent majoritairement sur les départements frontaliers (principalement sur la frontière italienne), ainsi que ceux abritant une zone portuaire et l'Île de France. Une nette augmentation est constatée par rapport à 2016, liée à l'augmentation du flux de personnes se déclarant MNA.

Nombre de personnes reconnues MNA confiées hors des départements évaluateurs en 2017



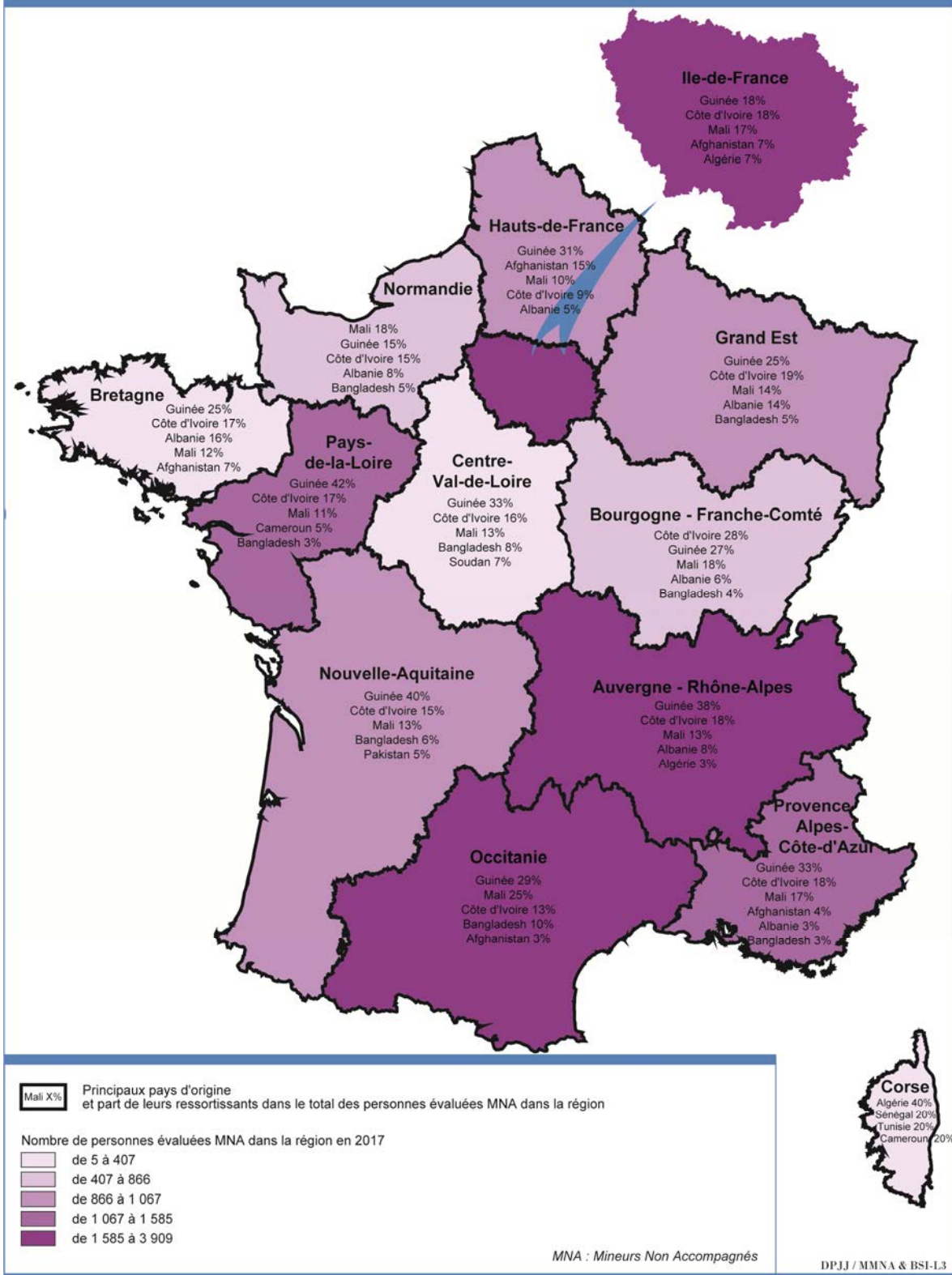
Cette carte identifie le nombre de MNA réorientés vers un département autre que le département évaluateur. Différents facteurs (parfois additionnels) peuvent expliquer que certains départements ont un taux de réorientations plus important : le flux d'arrivées de personnes se présentant comme MNA, un fort pourcentage de reconnaissance de minorité à l'issue de l'évaluation, une petite clé de répartition etc.

Nombre de personnes reconnues MNA confiées aux départements suite à une réorientation en 2017



Cette carte identifie le nombre de MNA confiés à un département suite à une réorientation. Lorsque le nombre est élevé, cela signifie que le département s'est vu confié un grand nombre de MNA en provenance d'autres départements. Cela s'explique par le fait que le nombre de personnes évaluées MNA sur le département n'est pas suffisant pour atteindre l'effectif prévu par sa clé de répartition. A contrario, lorsque qu'un chiffre est faible, cela s'explique par le fait que le nombre de personnes évaluées MNA sur le département est suffisant pour atteindre l'effectif prévu par sa clé de répartition.

Nombre de personnes reconnues MNA évaluées par région et pays d'origine en 2017



Cette carte identifie les pays d'origine des personnes évaluées MNA sur l'ensemble des régions. On observe des similitudes sur l'ensemble des régions, trois pays d'origine sont particulièrement représentés : le Mali, la Guinée et la Côte d'Ivoire. Cette carte n'identifie pas les pays d'origine des personnes se présentant comme MNA.

Les spécificités de l'année 2017

L'attention portée par la MMNA à la fluidité du dispositif

Grâce à l'implication de tous et malgré des difficultés de plus en plus marquées sur les territoires liées à l'augmentation des flux, on constate une plus grande fluidité des échanges entre les différents acteurs (conseils départementaux, autorité judiciaire, cellule nationale), ce qui a permis un bon fonctionnement du dispositif de répartition nationale des MNA. Dans la majorité des cas, la transmission des informations se fait au fil de l'eau entre chaque acteur: du département à l'autorité judiciaire, de cette dernière à la cellule nationale, des services évaluateurs aux services de vérification documentaire...

Par ailleurs, les échanges avec la MMNA et la régularité de la transmission des évaluations du conseil départemental au parquet ont permis de limiter les orientations lointaines et/ou les « chassés croisés », de limiter l'encombrement des lieux de mise à l'abri, ou l'accueil d'un trop grand nombre de MNA en provenance simultanément de plusieurs autres départements...

En ce qui concerne les « chassés croisés », la cellule veille à les éviter depuis 2013. Il s'agit de la réorientation d'un MNA hors du département évaluateur (lorsque l'effectif cible de celui-ci est atteint), et de l'orientation vers ce même département, d'un mineur évalué par un autre département quelques jours plus tard (lorsque l'effectif cible a changé, en raison de l'importance des flux). Ces « chassés croisés » peuvent être dommageables pour les MNA et ils entraînent une augmentation des coûts d'organisation des transferts pour les départements.

Les difficultés rencontrées par les territoires

Elles sont de plusieurs ordres :

- L'augmentation du flux a été ressentie par tous les acteurs, avec une nette augmentation à partir du mois de juin 2017. De nombreux départements ont alerté la cellule de l'état de saturation de leur dispositif de mise à l'abri et de prise en charge.
- De nouveaux départements ont été fortement impactés par le flux des personnes se déclarant MNA (notamment sur la frontière alpine).
- Les tensions entre les départements ont été plus marquées, notamment en raison de l'absence d'harmonisation des pratiques de l'évaluation ou encore de la saturation de leur dispositif de protection de l'enfance. En effet, de nombreux conseils départementaux ont alerté la MMNA sur les difficultés rencontrées avec d'autres départements : réévaluations ou expertises complémentaires suivies d'un refus de prise en charge, remise en cause de la qualité/fiabilité des évaluations des départements tiers, orientations proposées par la MMNA

de mineurs vers des départements qui les avaient préalablement déclarés majeurs, difficultés dans les échanges avec certains départements...

- Les recours contentieux ont augmenté, tant devant les tribunaux administratifs pour contraindre les départements à exécuter les décisions judiciaires que par saisines directes des juges des enfants en assistance éducative par les jeunes en demande de protection. De plus en plus de jeunes saisissent le juge des référés du tribunal administratif du ressort du département sur lequel ils se trouvent, au nom de leurs droits fondamentaux, le plus souvent pour défaut d'hébergement et de scolarisation. Une jurisprudence du Conseil d'Etat et de la Cour de Cassation se dessine².

- Si les juges des enfants peuvent saisir la cellule nationale depuis la loi du 14 mars 2016 (art 375-5 du code civil), ils la sollicitent encore très peu. 183 sollicitations des juges des enfants en 2017, contre 1 867 jugements en assistance éducative pris sans consultation de la cellule.

La poursuite de l'effort concernant l'harmonisation de l'évaluation

En septembre 2016, le CNFPT (centre national de formation de la fonction publique territoriale), l'ENPJJ (école nationale de protection judiciaire et de la jeunesse) et la MMNA ont organisé une première session de formation à l'évaluation de la minorité et de l'isolement des personnes se présentant comme MNA à Angers. Dans la continuité de la première, une deuxième session s'est tenue du 18 au 20 janvier 2017. Elle a réuni une soixantaine de participants à l'INSET d'Angers. Enfin, une troisième session a eu lieu du 23 au 25 octobre 2017 au sein de l'ENPJJ à Roubaix.

Sur une période de trois jours, cette formation s'organise autour de conférences, tables rondes, témoignages de professionnels (conseils départementaux, magistrats, police aux frontières, associations...), échanges, études de cas et apports théoriques.

Les objectifs de la formation sont les suivants :

- Harmoniser l'évaluation de la minorité et de l'isolement
- Professionnaliser les processus d'évaluation
- Exposer et expliciter les phases d'investigations documentaires et médicales
- Présenter le dispositif national de répartition, ses missions, ses évolutions
- Connaître le public MNA : spécificités et enjeux de la protection
- Apporter des connaissances sur le parcours migratoire et les traumatismes des MNA

² Décision du CE, 27 décembre 2017 : Un département ne peut pas mettre fin à la prise en charge d'une personne déclarée MNA, en se prévalant d'un examen médical constatant que l'âge physiologique de ce dernier est supérieur à dix-huit ans, tant que le juge des enfants n'a pas ordonné la mainlevée de ce placement. Applicable également aux documents d'identité.

Cour de Cassation, 1^{ère} chambre civile, 16 novembre 2017 : le juge des enfants doit, pour tout ce qui concerne l'assistance éducative, toujours se prononcer en stricte considération de l'intérêt de l'enfant. En levant le placement d'un MIE albanais sans rechercher, comme il le lui incombait, si le mineur disposait d'un représentant légal sur le territoire national ou était effectivement pris en charge par une personne majeure, la cour d'appel a privé sa décision de base légale.

- Connaître la législation appliquée au statut de mineur et de jeune majeur étranger non accompagnés
- Soutenir les évaluateurs quant à leur positionnement professionnel : éthique et prévention des risques psychosociaux
- Sensibiliser les évaluateurs à la TEH

Les retours des participants et les bilans réalisés des formations dispensées amènent le ministère de la justice, la DPJJ et les deux écoles de formation (ENPJJ Roubaix et INSET Angers) à envisager la reconduction de ces formations en octobre 2018.

L'installation de groupes de travail regroupant l'ensemble des acteurs du dispositif

Face aux difficultés remontées à la MMNA par les différents acteurs de la protection de l'enfance, la nécessité d'organiser un colloque destiné à engager une réflexion sur la manière de faire évoluer le dispositif vers une meilleure prise en charge s'est imposée dès le début de l'année 2017.

A l'initiative de la DPJJ, un comité de pilotage s'est réuni afin de cibler les points à travailler en vue d'harmoniser les pratiques, encore trop disparates sur le territoire national, de l'évaluation de la personne se déclarant MNA à la fin de prise en charge par l'aide sociale à l'enfance au moment de la majorité.

Ce colloque a été imaginé comme un moment de partage, d'élaboration de propositions législatives et de valorisation des bonnes pratiques sur le territoire.

Quatre groupes de travail se sont réunis de juin à novembre 2017 et ont permis de mettre en exergue des pistes de réflexion tendant à amoindrir les difficultés rencontrées par les acteurs de la protection de l'enfance.

Divers acteurs ont été associés aux groupes de travail : conseils départementaux, autorité judiciaire (parquet, juge des enfants, juge aux affaires familiales), associations, médecin légiste, directions d'administration centrale. L'ensemble des participants a joué un rôle moteur dans l'engagement d'une réflexion plus globale quant à la prise en charge des MNA sur le territoire. Quatre axes de travail ont ainsi été développés :

- **L'évaluation de la minorité et de l'isolement** : Il a été proposé d'élaborer un guide de l'évaluation avec un protocole type diffusé à l'ensemble des acteurs du dispositif. Une réflexion sur la pertinence des vérifications documentaires au stade de l'évaluation, sur la mise en place d'un temps de répit des personnes mises à l'abri avant l'évaluation sociale, sur la prise en compte de la santé ou encore sur l'utilisation des examens radiologiques osseux a été engagée.
- **Les réévaluations** : Face à l'augmentation de jeunes se présentant spontanément comme MNA sur plusieurs départements jusqu'à ce que leur minorité soit déclarée et face aux pratiques croissantes de réévaluations du territoire d'accueil, il est apparu

nécessaire d'en limiter les usages par une harmonisation efficiente du dispositif. L'idée d'un outil de recensement des personnes évaluées a été discutée au sein du groupe.

- **Les sorties du dispositif de protection de l'enfance à la majorité :** En vue d'assurer la continuité du parcours du jeune et son intégration future dans les divers dispositifs de droit commun, les observations se sont essentiellement portées sur une articulation indispensable des acteurs impliqués et une nécessaire anticipation du passage à la majorité. La création d'un référent en préfecture, la formation de ces agents, l'élaboration d'un guide à destination des services accompagnant les MNA ont été mis en discussion pointant une nécessaire articulation avec le droit commun applicable aux majeurs.
- **La représentation légale des MNA :** Les travaux ont permis de préciser les différents modes de représentation légale et de pointer les difficultés auxquelles sont confrontés les conseils départementaux, les magistrats et les MNA eux-mêmes. L'objectif était de parvenir à la désignation rapide d'un représentant pour les MNA afin de stabiliser leur statut juridique et de faciliter aussi bien la désignation d'un administrateur ad hoc que d'un tuteur en fonction de la situation.

Face aux difficultés croissantes sur le sujet, le 10 juillet dernier, le Premier ministre annonçait qu'un plan spécifique consacré aux MNA serait confié aux ministères de la justice et des solidarités et de la santé.

Néanmoins, même si le colloque n'a pu se tenir tel qu'imaginé à l'origine, les réflexions engagées lors des groupes de travail ont pu appuyer et enrichir les travaux gouvernementaux relatifs à l'évaluation et la prise en charge des mineurs non accompagnés sur le territoire métropolitain qui se sont enclenchés à partir de l'été 2017.

Enfin, la désignation par le Premier ministre d'une mission chargée de réfléchir sur l'évaluation, la mise à l'abri et la limitation des réévaluations des personnes se présentant comme MNA a permis d'approfondir les thématiques et d'envisager de modifier les pratiques en cours.

La publication de deux rapports parlementaires

Le rapport Doineau – Godefroy – juin 2017

Elisabeth DOINEAU, sénatrice de la Mayenne, et Jean-Pierre GODEFROY, sénateur de la Manche, ont publié au nom de la commission des affaires sociales un rapport sur la prise en charge sociale des MNA, le 28 juin 2017.

Ce rapport s'efforce de répondre à trois questions : quel constat numérique et qualitatif peut-on dresser de l'évaluation à la mise à l'abri des MNA ? Quelle appréciation peut-on faire des dispositifs existants ? Comment peut-on améliorer la prise en charge des MNA qui incombe aux conseils départementaux ? Il soumet 30 propositions.

Il dresse le constat de l'amplification du phénomène des MNA. Ce dernier est indissociable de l'augmentation des arrivées migratoires en France et en Europe depuis le début des

années 2000. Cependant, cette problématique doit être dissociée de celle des migrants majeurs. En effet, les MNA relèvent du droit commun de la protection de l'enfance, du fait de leur minorité, et sont soumis au mécanisme de répartition nationale, que le rapport recommande de réviser, afin de tenir compte de la charge réellement supportée par les départements au titre de l'accueil de ces mineurs.

Il propose ensuite d'harmoniser les évaluations des personnes se présentant comme MNA, en créant un référentiel de l'évaluation et en les confiant à des plateformes interdépartementales ou régionales, mutualisant leurs moyens et bénéficiant du concours de l'État afin de disposer de l'expertise et des moyens humains et financiers nécessaires à cette mission.

La qualité de la prise en charge doit également être améliorée, tenant compte des spécificités des MNA : bilan de santé systématique à leur arrivée, mesure de tutelle plus systématique, effort sur la formation professionnelle, directives plus claires en matière de délivrance d'un titre de séjour...

L'avis Bagarry – octobre 2017

Delphine BAGARRY, députée des Alpes de Haute-Provence, a publié le 12 octobre 2017, au nom de la commission des affaires sociales, un avis sur le projet de loi de finances. .

Elle indique que l'augmentation du flux des personnes se présentant comme mineures non accompagnées et reconnues comme telles est si important que les départements font face à une saturation de leurs dispositifs dédiés.

« Des centres permanents d'accueil et d'évaluation des mineurs étrangers, administrés par l'État ou confiés à des associations caritatives sous sa tutelle, permettraient de soulager les départements exposés à leur afflux (...) »

Cet avis met en exergue le besoin d'engagement de l'Etat d'assumer l'évaluation de la minorité et de l'isolement et la mise à l'abri des personnes se déclarant MNA jusqu'à ce que leur minorité soit confirmée.

« Le budget du dispositif d'accueil et d'orientation des mineurs isolés étrangers, inclus dans le programme 304 du projet de loi de finance 2018, va fortement augmenter passant de 15 à 132 millions d'euros. Ceci s'explique par un accroissement progressif de l'accueil d'urgence de ces jeunes par les départements depuis 2014, qui s'est accentué en 2017 »

D'autre part il réaffirme l'importance d'harmoniser l'évaluation, la mise à l'abri et la prise en charge des MNA sur le territoire.

« L'évaluation sociale ne peut être conduite dans l'urgence, tant son résultat est déterminant pour le mineur recueilli. (...) Conduite dans de bonnes conditions, avec les compétences professionnelles requises, sous le contrôle du Conseil national de la protection de l'enfance, une évaluation sociale peut soumettre au juge les mesures de protection les plus adaptées, qu'il s'agisse du retour dans la famille ou d'un placement à l'aide sociale. Il est nécessaire, pour assurer une homogénéité dans les avis rendus, qu'un socle de formation commun soit assuré pour tous les évaluateurs ».

« Les tests osseux utilisés en dernier recours et en cas de persistance de doute sur la minorité d'un demandeur, ne devraient plus être réalisés ».

Enfin, il souligne l'importance d'assurer une prise en charge de qualité à ces MNA, dont la singularité du parcours entraîne des fragilités importantes : *« Une prise en charge sanitaire physique et psychologique et une période de repos paraissent nécessaires au préalable : le traumatisme créé par l'isolement, la séparation, le chemin parcouru souvent long et périlleux peut déformer le récit de son parcours et de sa situation ».*

L'engagement d'une réflexion sur les MNA au pénal

C'est à l'occasion d'échanges avec les conseils départementaux, l'autorité judiciaire et les directeurs territoriaux de la PJJ, que la DPJJ a fait le constat de l'implication croissante de MNA dans des faits de délinquance.

Plus que l'augmentation du nombre de ces mineurs, qui est à mettre en lien avec l'accroissement du flux des MNA, ce sont davantage leurs problématiques et leur statut qui interrogent.

La majorité de ces mineurs sont des enfants en errance, déjà en difficulté dans leur pays d'origine et souvent repérés par des réseaux pour commettre des délits, fréquemment consommateurs de produits stupéfiants. Ce sont très souvent des victimes de TEH même si certains opèrent pour leur propre compte.

Les échanges avec les territoires concernés ont permis de dresser un état des lieux précis des différentes étapes de la procédure pénale (garde à vue, défèrement, placement dans le cadre de l'ordonnance de 45, détention, sortie de détention) appliquée à ces mineurs en pointant les spécificités. Les bonnes pratiques, les difficultés, les besoins des services et des mineurs concernés ont été identifiés, notamment en ce qui concerne le statut juridique.

Des disparités ont été observées au niveau national aussi bien concernant l'évaluation de la minorité et de l'isolement de ces mineurs dans un cadre pénal qu'en matière de représentation légale ou encore de suivi éducatif.

Face à ce constat et pour répondre aux demandes d'expertise, le ministère de la justice a engagé des travaux ayant vocation à répondre aux interrogations récurrentes de l'autorité judiciaire et des services de la PJJ comme des conseils départementaux afin de tendre vers une harmonisation des pratiques sur le territoire national.

L'objectif est de permettre aux MNA impliqués dans des affaires pénales de bénéficier des mêmes droits que les autres mineurs. Une articulation doit pouvoir se faire entre l'assistance éducative menée par le conseil départemental et le suivi organisé par la PJJ dans le cadre de l'ordonnance du 2 février 1945.

Le comité de suivi du dispositif

Deux comités de suivi du dispositif national de mise à l'abri, d'évaluation et d'orientation des MNA se sont tenus en 2017.

Le comité de suivi du **9 mars 2017**, présidé par la Directrice de la PJJ, a permis de présenter le rapport 2016 de la MMNA, d'explicitier l'arrêté du 17 novembre 2016 relatif aux modalités de l'évaluation des MNA et de présenter un premier retour des pratiques des territoires sur l'aspect qualitatif des évaluations de la minorité et de l'isolement.

Alertée par les départements et les associations sur l'augmentation des réévaluations des personnes se déclarant MNA et des personnes avérées MNA, la directrice de la PJJ a souhaité qu'une réflexion soit menée sur cette question.

Enfin, l'Assemblée des départements de France (ADF) a présenté le nombre de contrats « jeune majeur » accordés à des MNA atteignant leur majorité. 3731 contrats « jeune majeur » étaient comptabilisés au 31 décembre 2016 sur l'ensemble des 77 départements ayant répondu.

Le second comité de suivi s'est déroulé le **15 septembre 2017**. Ce comité inédit puisque co-présidé par deux ministres – Nicole BELLOUBET, garde des Sceaux, et Agnès BUZYN, ministre des solidarités et de la santé - , s'est ouvert sur des annonces gouvernementales et une réaffirmation des engagements financiers de l'Etat vis-à-vis des départements : remboursement des évaluations de la minorité et de l'isolement ainsi que financement exceptionnel à l'attention des départements sur la base de 30% du coût correspondant à la prise en charge du nombre supplémentaire de MNA accueillis au 31 décembre 2017 par rapport au 31 décembre 2016.

Les deux ministres ont présenté le projet de plan d'action consacré aux MNA, détaillé plus loin dans ce rapport. Les membres du comité de suivi ont eu l'occasion de s'exprimer sur leurs attentes.

Enfin, un état des lieux des huit premiers mois de l'année a permis de mettre l'accent sur l'augmentation conséquente de l'arrivée de personnes se présentant comme MNA et de MNA confiés aux départements métropolitains. Ce comité a donné lieu à la restitution des travaux des quatre groupes de travail pilotés par la MMNA depuis le mois de juin 2016 (évaluation, réévaluations, représentation légale, fins de prises en charge).

Les annonces gouvernementales

Le 10 juillet 2017, le président de la République annonçait l'élaboration prochaine d'un **plan d'actions** destiné à améliorer l'accueil des MNA, et des personnes se présentant comme telles, co-piloté par le ministère de la justice et le ministère des solidarités et de la santé.

Le **comité de suivi du 15 septembre 2017**, présidé par la garde des Sceaux, Nicole BELLOUBET et coprésidé par la ministre des solidarités et de la santé, Agnès BUZIN, a permis de partager avec les départements, l'autorité judiciaire et les associations présents les premières réflexions interministérielles à ce sujet. Les ministres annonçaient les quatre axes du plan : la phase d'évaluation et de mise à l'abri, la limite des réévaluations, la lutte contre les trafics de migrants et la TEH, l'amélioration de la qualité de la prise en charge des MNA et des dispositifs de sortie de ce public de l'aide sociale à l'enfance.

Les ministres ont également rappelé l'engagement financier de l'Etat³. Le 20 octobre 2017, lors du **congrès annuel de l'assemblée des départements de France** (ADF), le Premier ministre, Edouard Philippe, indiquait que conformément aux engagements du président de la République, l'Etat assumera l'évaluation et l'hébergement d'urgence des personnes se déclarant mineurs entrants dans le dispositif jusqu'à ce que leur minorité soit confirmée. A l'issue de la déclaration de minorité, les CD assument la prise en charge de ces mineurs. Le gouvernement ne revient pas sur ce point.

Dès lors, le Premier ministre a chargé une mission paritaire, composée de représentants de l'Etat et des départements, de réfléchir à la mise en place des dispositifs d'accueil et d'évaluation et l'adaptation des dispositions législatives. La mission d'expertise, nommée le 30/10/2017 devait proposer des solutions opérationnelles permettant d'améliorer l'efficacité, la cohérence et la soutenabilité budgétaire de la phase d'évaluation et de mise à l'abri de la politique publique mise en œuvre au profit des MNA. Les conclusions ont été rendues au premier trimestre 2018.

Enfin, le 28 novembre 2017 se tenait une **réunion de concertation** consacrée aux MNA, co-organisée par la DPJJ et la DGCS. Elle réunissait les ministères de la justice, des solidarités et de la santé, de l'intérieur, de l'éducation nationale, de l'économie, la direction générale de la cohésion sociale (DGCS), la MIPROF (Mission interministérielle pour la protection des femmes victimes de violences et la lutte contre la traite des êtres humains), des départements, des associations et des membres de la mission d'expertise. Elle a permis à ces derniers d'exposer leurs réflexions et d'échanger avec les départements et associations présents. Les ministères ont ensuite développé les deux autres axes du plan, à savoir la lutte contre les trafics de migrants et les réseaux de passeurs, la TEH et l'amélioration de la qualité de la prise en charge et l'accompagnement à la sortie des dispositifs de l'aide sociale à l'enfance.

³ Cf. partie suivante concernant le Financement

Le financement

L'Etat reconduit ses engagements financiers auprès des départements par le remboursement de la phase d'évaluation de la minorité et de l'isolement, à hauteur de 250€ par jour et par personne, dans la limite de cinq jours. Ce remboursement continue de s'effectuer selon les procédures habituelles spécifiées par le décret du 24 juin 2016, relatif à l'accueil et aux conditions d'évaluation de la situation des mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille. Pour ce faire, la ministre des solidarités et de la santé a annoncé un abondement budgétaire de 6,1 millions d'euros pour le remboursement de l'évaluation et de la mise à l'abri. Elle a confirmé par ailleurs que l'Etat reprenait les engagements du gouvernement précédent d'allouer un financement exceptionnel aux départements, sur la base de 30% du coût correspondant à la prise en charge par l'aide sociale à l'enfance du nombre de MNA supplémentaires au 31 décembre 2017 par rapport au 31 décembre 2016.

Le suivi financier est assuré par la direction générale de la cohésion sociale. L'article 1 du décret du 17 mai 2010 relatif au FNFPE prévoit, en effet, que le comité de gestion du fonds est présidé par le directeur général de la cohésion sociale ou son représentant.

L'appui aux acteurs du dispositif

A l'instar de l'année 2016, la MMNA a été fortement sollicitée en 2017 par les organisations, nationales ou départementales, œuvrant pour l'évaluation ou la prise en charge des MMNA.

La MMNA a présenté le dispositif, apporté son expertise et sa vision nationale sur des points plus précis. Ces présentations et échanges ont permis non seulement de faire un point sur la connaissance par la MMNA du territoire métropolitain mais également de faire remonter les difficultés et les bonnes pratiques relevées sur le territoire.

Par ses interventions et sa vision de l'ensemble du territoire métropolitain, elle propose des pistes de réflexion aux départements, autorités judiciaires et associations l'alertant sur des difficultés rencontrées. Elle peut orienter, par exemple, vers des organisations compétentes ou mettre en lien les acteurs locaux ou nationaux pertinents.

A la rencontre des acteurs départementaux

La MMNA a participé à différentes rencontres et comités de pilotage sur les territoires (Ain, Allier, Alpes Maritimes, Ardèche, Bouches-du-Rhône, Cantal, Cher, Deux-Sèvres, Drôme, Essonne, Gironde, Indre, Haute-Loire, Hérault, Loire-Atlantique, Maine et Loire, Meurthe et Moselle, Oise, Paris, Puy de Dôme, Rhône, Seine-Saint-Denis, Somme, Val de Marne, Vienne, Yvelines, Vosges ...).

Les comités de pilotage, réunis sur invitation des acteurs concernés sur un territoire (conseil départemental, autorité judiciaire ou préfecture) permettent une vraie compréhension des enjeux et contraintes de chacun et aboutissent bien souvent à une meilleure coordination.

Certaines directions territoriales de la PJJ ont également facilité les échanges sur leurs territoires concernant les MNA, en réunissant l'ensemble des acteurs, qu'il s'agisse de l'application du dispositif national ou des travaux engagés sur les MNA au pénal.

Enfin, la MMNA participe en tant qu'expert à la mise en place de formations avec le CNFPT et ses antennes locales comme avec l'ENPJJ et leurs pôles territoriaux de formation.

A la rencontre des acteurs judiciaires

Invitée par les cours d'appel, la MMNA a poursuivi la présentation de ses actions lors des conférences Justice des mineurs (cour d'appel d'Aix en Provence, Grenoble, Lyon, Moselle, Nancy, Orléans, Pau, Paris, Reims, Rouen, Versailles). Elle est intervenue lors de la journée des juges coordinateurs des tribunaux pour enfants. Enfin, dans le cadre de ses travaux sur les MNA au pénal, la MMNA a participé à des commissions incarcération et rencontré des représentants des parquets.

A la rencontre des acteurs associatifs

Les associations, qu'elles soient mandatées par les départements pour effectuer les évaluations de la minorité et de l'isolement, qu'elles se rendent au-devant des personnes en demande de protection pour les orienter vers les services adaptés, ou qu'elles prennent en charge des MNA, sont l'un des principaux acteurs œuvrant pour ce public. Il est essentiel que la MMNA soit en lien avec le monde associatif, dans un objectif de partage de bonnes pratiques, d'informations sur les difficultés rencontrées sur le terrain et de dialogue sur les marges de progression.

En 2017, la MMNA a participé à plusieurs groupes de travail, comités de rédaction et assemblées générales organisés par InfoMIE.

Elle a également été amenée à intervenir lors de colloques ou journées d'échanges (par exemple, journée protection de l'enfance de la Croix-Rouge française), et a rencontré plus particulièrement certaines organisations :

- Parcours d'Exil et la Mission France de Médecins sans frontières, au sujet de leurs projets respectifs de suivi de personnes se déclarant MNA mais s'étant vu opposer un refus d'admission à l'aide sociale à l'enfance.
- Amnesty International sur la situation des MNA à la frontière italienne
- Le service de rétablissement des liens familiaux de la Croix-Rouge française
- La fondation action enfance
- Hors la Rue sur leurs projets consacrés aux MNA

- Le Collectif ensemble contre la Traite au sujet de la sensibilisation des acteurs du dispositif national à la TEH, ainsi que de la prise en compte de cette problématique dans le futur plan interministériel consacré aux MNA. La Mission a également assisté à la Première du film #DEVENIR et au débat qui a suivi sur l'accompagnement des enfants victimes de TEH.

FOCUS – LE « PARCOURS INSERTION » DU MEDEF

Le Mouvement des entreprises de France (MEDEF), en lien avec le réseau de Centres de Formation d'Apprentis, a élaboré un « parcours d'insertion » afin de garantir un encadrement du jeune suffisant, un accompagnement et une démarche d'apprentissage du métier, notamment pour les métiers où il existe une pénurie d'apprentis mais où la demande des entreprises est forte.

Les premiers résultats sont encourageants pour les MNA : forte satisfaction des entreprises quant à leur comportement (savoir-être, assiduité, motivation), forte motivation (tant en termes professionnels que d'intégration), autonomie renforcée (salaire lié à l'apprentissage). L'identification des MNA pouvant bénéficier de ce dispositif est cruciale, tout comme de choix de l'orientation du MNA vers des solutions d'apprentissage pertinents. En outre, la question de la situation juridique du jeune quand il atteint ses 18 ans, reste prégnante pour les acteurs, ce parcours d'intégration réussi ne devant pas s'interrompre à la majorité du jeune.

Une journée organisée par le MEDEF autour de la question de l'orientation et de la formation professionnelle des MNA est prévue en 2018. L'objectif est de sensibiliser, sur un même territoire, les CFA et branches professionnelles pour organiser des journées de présentation concrètes des métiers.

A la rencontre des organismes de défense des droits humains

- Le Haut-Commissariat aux Réfugiés (HCR) sur la situation des MNA dans les départements du Nord et du Pas-de-Calais, désireux de se rendre au Royaume-Uni.

- le Défenseur des droits sur certaines situations problématiques identifiées

Un sujet interministériel

L'année 2017 a permis d'ancrer le sujet MNA dans l'interministérialité. C'est ainsi, que la MMNA a eu l'occasion d'intervenir à de nombreuses reprises dans d'autres services ministériels, centraux ou déconcentrés, aux côtés d'autres experts.

Liens avec le ministère de l'intérieur - La Mission est intervenue à la rencontre nationale consacrée aux personnels des guichets uniques. La direction générale des étrangers en

France a également copiloté le groupe de travail initié par la DPJJ sur les fins de prises en charge à majorité.

Liens avec le ministère de l'éducation nationale - Les relations se sont développées. La mission est notamment intervenue lors de la journée sur les parcours d'inclusion des EANA (élèves allophones nouvellement arrivés), au CASNAV (centre académique pour la scolarisation des élèves nouvellement arrivés et enfants du voyage) de Créteil et celui de Gennevilliers.

Liens avec les affaires étrangères – La MMNA a rencontré l'ambassadeur chargé des migrations auprès du ministère de l'Europe et des affaires étrangères, et le SGAE (secrétariat général aux affaires européennes) qui continue de solliciter la MMNA lorsque les sujets qu'il traite concernent les MNA.

Liens avec le ministère des solidarités et de la santé - A l'instar des 4 groupes de travail organisés par le DPJJ, la DGCS a mis en place un groupe de travail sur la prise en charge des MNA, auquel la MMNA participe.

Liens avec la MIPROF - notamment concernant le plan national de lutte contre la TEH ou le dispositif expérimental parisien (cf. partie traitant de la traite des MNA).

Des exemples de bonnes pratiques

LE PARRAINAGE

France Parrainage, créé en 1947, est la seule association qui mette en place à la fois un parrainage à l'international (présence dans 16 pays - 12 000 enfants aidés) et en France (parrainage de proximité - 800 enfants parrainés).

Dans le parrainage de proximité, un adulte accompagne un enfant en lui donnant du temps, en partageant une activité. C'est un soutien à la fois affectif et éducatif mais aussi un soutien à la parentalité. Les parrains et marraines sont bénévoles mais le parrainage est organisé par des professionnels qui effectuent le choix de binôme et son suivi. Prévenance, prévention et protection sont les maîtres mots.

Cette année France Parrainage a mené une étude sur « **l'Impact du parrainage sur le parcours de vie des MNA : regards croisés jeunes/parrains-marraines** ».

Il ressort de cette analyse que malgré des parcours très divers, les besoins et attentes des MNA sont semblables (rompre l'isolement, se sentir en sécurité, préparer l'avenir dans le pays d'accueil sereinement...). De plus, le parrainage est un facteur d'inclusion (repères stables, orientation et insertion professionnelle...), et d'intégration (apprentissage culturel, soutien dans les démarches administratives...). Enfin, le parrainage est un enrichissement mutuel (interculturalité, transmission de connaissances, compétences, valeurs...)

En 2017, 50 mineurs non accompagnés bénéficiaient d'un parrainage.

PASSEPORT DE SANTE – Conseil départemental du Maine et Loire

Dans le cadre de la prise en charge des MNA, le Conseil départemental du Maine et Loire a souhaité travailler sur la prise en charge médicale des MNA en créant un « Passeport santé ».

Ce dispositif a pour objectif d'organiser le parcours de santé du jeune afin de permettre un meilleur suivi par les différentes structures médicales.

Il a également pour finalité de sensibiliser les mineurs à l'importance de surveiller leur santé et d'adopter des bonnes pratiques, et ce dans une démarche individuelle mais également de santé publique.

L'implication de la MMNA dans les politiques publiques concernant la traite des êtres humains

Depuis la mise en exergue, dans l'arrêté du 17 novembre 2016 relatif aux modalités d'évaluation des mineurs privés temporairement de la protection de leur famille, des risques de TEH auxquels sont très exposés les MNA, la MMNA porte une attention toute particulière à ce dossier. Elle est en lien au plan national et international avec les partenaires et instances consacrés à cette thématique.

L'article 1 de l'arrêté cité ci-dessus prévoit qu' « afin de faire obstacle à toute exploitation ou emprise, une attention particulière doit être portée quant aux motivations de l'adulte qui accompagne éventuellement la personne se présentant comme MNA ». Celle-ci doit agir dans l'intérêt exclusif de la personne. L'article 5 précise que « l'évaluateur est attentif à tout signe d'exploitation ou d'emprise dont peut être victime la personne évaluée. Il l'informe sur les droits reconnus aux personnes victimes d'exploitation ou de TEH, et veille à son accompagnement vers le dépôt de plainte. »

La cellule nationale reste vigilante aux risques de TEH lorsqu'elle propose une orientation aux autorités judiciaires qui la sollicitent. Elle demande des précisions à ces dernières afin de déterminer si un maintien sur le département évaluateur ou une réorientation vers un département tiers est davantage dans l'intérêt du MNA.

La MMNA a participé en 2017 comme l'année précédente au suivi du dispositif expérimental parisien, mis en œuvre depuis juin 2016, ainsi qu'au suivi du plan national de lutte contre la TEH, en lien avec la MIPROF. La Mission participe à la réflexion sur l'extension du dispositif

parisien à l'échelle nationale ainsi qu'à la prise en charge des mineurs forcés à commettre des délits en tant que victimes.

Elle a participé aux ateliers de l'ONG ECPAT (5-6/10), au comité de pilotage interministériel sur la lutte contre la TEH en Europe du Sud-Est (14/12) et a rencontré un sociologue spécialiste de cette question, M. Olivier Peyroux, afin de parvenir à une meilleure identification des victimes présumées.

Par ailleurs, la Mission a reçu à deux reprises le collectif Ensemble contre la Traite, notamment pour échanger sur la prise en compte de cette problématique dans le futur plan d'action consacré aux MNA.

La Mission poursuit son action de sensibilisation à la TEH des MNA lors de tous ses déplacements ainsi que lors des formations à l'évaluation de la minorité et de l'isolement. Les deux sessions 2017 de cette formation ont permis une présentation de la problématique ainsi que la distribution, comme l'année précédente, de livrets destinés aux éducateurs (MIPROF) ainsi que des fascicules et DVD #Invisibles et #Devenir (Ensemble contre la Traite).

FOCUS - LE DISPOSITIF EXPERIMENTAL PARISIEN

Les dispositifs existants au sein de l'ASE se révèlent parfois inadaptés à la situation particulière des MNA victimes de traite. L'éloignement géographique apparaît alors indispensable afin d'extraire le MNA de l'influence des réseaux. La convention initiale de juin 2016 vient d'être renouvelée pour poursuivre et installer définitivement ce dispositif de protection permettant le placement des MNA dans des conditions sécurisantes, avec un éloignement géographique et un accompagnement adapté par des travailleurs sociaux. Ce dispositif a déjà fait ses preuves pour une soixantaine de jeunes mineures non accompagnées nigérianes en 2017, prises dans des réseaux de prostitution.

Conclusion

L'année 2017 a permis de conforter la solidarité entre départements conformément au dispositif consacré par la loi du 14 mars 2016.

Elle a également mis en exergue certaines difficultés liées notamment à la nette augmentation du flux des personnes se déclarant MNA mais également à une absence d'harmonisation des pratiques par l'ensemble des acteurs sur le territoire.

Face à cela, le gouvernement a souhaité agir, prenant en compte l'intérêt de tous. Des groupes de travail pilotés par la mission mineurs non accompagnés ont pu d'ores et déjà préciser l'état des lieux sur les difficultés rencontrées et les bonnes pratiques mais également identifier des pistes de réflexion et de résolution pour faire progresser cette problématique.

La mission paritaire désignée par le Premier ministre en octobre 2017, chargée de formuler des propositions opérationnelles pour une reprise par l'Etat de l'évaluation de la minorité et de l'isolement et de la mise à l'abri a rendu ses conclusions en février 2018.

Le gouvernement, en concertation avec les départements et tous les acteurs, rendra très prochainement sa décision.

L'Etat est pleinement conscient de ses devoirs auprès des plus vulnérables que sont les mineurs non accompagnés. Il vient au soutien des départements qui en assument la charge dans le cadre de la politique décentralisée de protection de l'enfance.

Il devient essentiel et urgent d'arriver ensemble à une réponse respectueuse des droits des personnes et spécifiquement de ceux des mineurs.