



ANDASS (contact: giraud.roland@pasdecalais.fr – 0676110029)

L'ANDASS (Association Nationale des Directeurs d'Action Sociale et de Santé des départements et des métropoles) est une association professionnelle. Elle porte l'ambition du développement social, du travail collectif, de l'accompagnement global des personnes dans leur parcours vers l'autonomie. L'Andass favorise les partenariats d'action et les coopérations. Pour l'ANDASS, les dépenses sociales ne constituent pas un simple coût mais un investissement dans le développement humain. L'Andass appelle à un choc de simplification afin de libérer le pouvoir d'agir des élus, des citoyens, des professionnels, des bénévoles et des organisations afin de s'orienter vers une société plus inclusive et citoyenne. Estimant que les politiques de solidarités doivent irriguer et se nourrir de l'ensemble des politiques, l'ANDASS participe, par ses analyses et ses propositions concrètes issues de la diversité des territoires, à la modernisation d'un service public de proximité et de qualité.

Position du Conseil d'Administration de l'ANDASS concernant la reprise de compétence par l'Etat de la mise à l'abri, de l'évaluation et de l'identification des mineurs non accompagnés.

Décembre 2017

Le premier ministre, le 20 octobre 2017, lors du Congrès de l'Assemblée des départements de France à Marseille a affirmé clairement sa position, au nom de l'Etat, concernant la mise à l'abri, l'évaluation et l'identification des mineurs non accompagnés en amont de leur accueil par l'aide sociale à l'enfance et les Conseils départementaux.

Verbatim :

Le constat :

"Deuxième sujet que nous devons aborder en pleine responsabilité : la situation des mineurs non accompagnés. Nous faisons face à des mouvements de populations que la situation géopolitique autour de nous n'est pas de nature à ralentir. De véritables filières se sont mises en place. Le mouvement concernait jusqu'ici quelques points d'entrée bien identifiés du territoire (l'Ile-de-France, la frontière italienne, la côte d'Opale, la région lyonnaise, etc.) et la solidarité nationale nous avait conduit à le répartir sur tous les départements, en mobilisant les ressources locales. Mais nous constatons depuis quelques mois à un phénomène plus diffus d'arrivée sur tout le territoire, et certains me l'ont dit très directement : vous vous sentez dépassés par une situation qui, de fait, est assez exceptionnelle.

Je sais les départements pleinement soucieux d'assumer leur rôle de protection de l'enfance en danger, et, à ce titre, d'accompagner les mineurs non accompagnés.

La décision :

« Pour sa part, 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.

C'est le rôle de l'Etat d'accueillir dignement une personne étrangère sur notre territoire, de lui assurer la protection correspondant à son statut, de s'assurer que les titres qu'elle présente sont authentiques, de déterminer enfin son âge. Il nous faut donc mettre en place des dispositifs d'accueil et un processus de prise en charge spécifique ; adapter les dispositions législatives ; clarifier la question des coûts."

La mise en œuvre de la décision du premier ministre :

« ... je vous propose d'engager une mission d'expertise, qui serait composée à la fois de représentants des corps d'inspection de l'Etat et de cadres supérieurs des Conseils départementaux, bons connaisseurs de ces sujets. Cette mission paritaire, dans l'esprit initié par la conférence nationale des territoires, pourrait rendre ses conclusions d'ici la fin de l'année ».

Dans les propos du premier ministre, la position de l'Etat est claire (l'Etat reprend la compétence) et la mission d'expertise paritaire élabore des scénarios pour la mettre en œuvre.

La lettre de mission du 30 octobre 2017 est plus ambiguë :

« C'est pourquoi d'un commun accord, nous avons souhaité qu'une mission associant des représentants de l'Etat et des départements soit chargée d'une réflexion sur ce sujet important. Nous vous demandons, dans ce cadre bipartite, d'identifier 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. Vos propositions incluront plusieurs scénarii, s'agissant notamment des responsabilités respectives de l'Etat et des départements en matière de mise à l'abri et d'évaluation de la minorité des MNA... ».

L'importance de clarifier « le qui fait quoi »

L'ensemble des acteurs Etat, Départements, Cour des Comptes et les différents corps d'inspection, les principales fédérations du secteur associatif plaident pour une clarification « du qui fait quoi » dans le champ des politiques sociales et médico-sociales.

L'intervention du premier ministre allait dans ce sens.

La lettre de mission et les premiers retours que nous avons des travaux (mais aussi les réactions du secteur associatif) créent des divergences d'interprétation.

Pour l'Andass, la mission paritaire doit élaborer des scénarii pour mettre en œuvre la décision du gouvernement présentée à Marseille par le Premier ministre.

Au cours des années qui viennent de s'écouler, nous avons collectivement (les départements, l'Etat et les associations) appris à mieux répondre à l'accueil des mineurs non accompagnés.

Nous avons besoin d'un seul pilote qui maîtrise les différents leviers pour savoir qui est à même d'être confié à l'aide sociale à l'enfance. Un pilote qui utilise au mieux cette compétence collective acquise et « évite de toujours tout recommencer » (grande spécialité et grande faiblesse française qui représente un surcoût élevé dans l'élaboration de nos réponses).

Un effort considérable a été réalisé pour répondre à la réalité et à la diversité des accueils de MNA et de jeunes adultes

Depuis 2013, la France a fait face à des arrivées de plus en plus conséquentes de jeunes issus de l'immigration pour atteindre 14000 mineurs à fin 2016, soit 10% des jeunes pris en charge au titre de l'Aide sociale à l'enfance en France (141400 en 2016 selon l' ODAS). Cette moyenne cache des disparités importantes avec des départements dans lesquels la part de mineurs et jeunes majeurs non accompagnés avoisine les 30%.

Le partenariat déployé par les départements, l' ADF et l'Etat a permis de construire un dispositif de prise en charge reposant pour l'essentiel sur les compétences des services de l' aide sociale à l'enfance des départements et sur le système de répartition nationale, seul garant de l'effort de solidarité nationale. Une compensation a été mobilisée par l'Etat pour la phase évaluative à hauteur de 250 euros par jour, plafonnée à une durée de 5 jours.

Partant d'expériences très diverses du dispositif d'évaluation et de mise à l'abri des MNA, les départements ont prouvé que le dispositif était globalement perfectible et ils se sont employés, en lien avec l'ADF, la DGCS et les Cabinets ministériels et leurs partenaires associatifs, à son amélioration constante (le décret n° 2016-840 du 24 juin 2016 relatif aux modalités de l'évaluation des mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille en est une illustration).

Les partenariats locaux se sont tissés, dans leur différence et leur diversité, permettant d'atteindre des niveaux de performance souvent remarquables, mais au prix d'efforts considérables.

Qu'en est-il aujourd'hui ?

Qu'il s'agisse de l'évaluation de la minorité ou de l'isolement, de la mise à l'abri préalable à la décision de l' ASE ou des autorités judiciaires ou encore des phases aval destinées à accompagner le jeune dans son parcours d'intégration et d'insertion sur le territoire, force est de constater que le dispositif est confronté à des fragilités majeures, qui sont liées à 6 facteurs essentiels :

- L'adaptation permanente du dispositif de l'ASE pour répondre dignement aux besoins de ce public et la nécessaire exigence de qualité dans la protection des plus vulnérables sans apport de ressources nouvelles engendre une concurrence inacceptable entre les publics,
- La pression considérable que font peser les politiques nationales des différents Etats en direction des migrants, dont la France, sur la protection de l'enfance, identifiée par les intermédiaires et par nombre de jeunes adultes migrants comme coupe-file possible pour une prise en charge ou solution du dernier espoir,
- La gestion de fait par l'aide sociale à l'enfance de dispositifs de mise à l'abri d'une majorité de jeunes adultes majeurs,
- Une équité de traitement questionnable en matière de mise à l'abri comme de pratique évaluatoire selon le point d'entrée du jeune sur le dispositif,
- Selon les territoires, une mobilisation très inégale des ressources de l' Etat et des partenaires institutionnels en appui des départements et des difficultés d'articulations entre les services départementaux dédiés aux enfants et ceux étatiques susceptible de prendre en charge les jeunes migrants adultes.
- Enfin, la contrainte qu'exerce l'accueil de ce public sur les finances déjà exsangues des collectivités départementales confrontées aux baisses de dotation et à l'accroissement des charges de solidarités,

Partisan dès la première heure du principe de solidarité nationale, l'ANDASS soutient toute approche visant à renforcer et à harmoniser les conditions d'accueil des mineurs non accompagnés sur l'ensemble du territoire.

- L'Andass se félicite (quand bien même cela ne soit pas à la hauteur des enjeux) des annonces des ministres confirmant l'apport au budget 2018 de 6, 1 millions d'€ de compensation pour financer une part de l'évolution du nombre d'accueils en comparaison 2017 par rapport au 31/12/2016,
- L'Andass se félicite également de l'annonce du premier ministre au Congrès de l'ADF du 20 octobre dernier portant une perspective claire de reprise par l'Etat de l'évaluation de la minorité et de l'isolement et de la mise à l'abri,
- L'Andass s'inquiète de la traduction, on ne peut plus floue, de la mission paritaire confiée conjointement par le Premier Ministre et le Président de l'ADF aux missions d'inspection en charge d'instruire les scénarii possibles.

Elle se prononce sans réserve :

Pour une politique digne de ce nom d'accueil des MNA qui permette un accès à l'éducation, à l'apprentissage, aux dispositifs de droits commun et un statut à l'âge de 18 ans,
 Pour de meilleures conditions d'accueil, d'orientation et à l'insertion proposées aux jeunes adultes migrants.
 Pour une clarification du « qui fait quoi » et dans un premier temps :

L'ANDASS approuve le projet de recentralisation au niveau de l'Etat de la phase Evaluation – Mise à l'abri, jusqu'à la décision des autorités judiciaires.

En ce sens, l'hypothèse d'une réforme « mi-mesure » qui consisterait à affirmer le remboursement majoré par l'Etat des frais d'évaluation ne répondrait pas structurellement et durablement aux besoins auxquels nous faisons face :

- o Elle ne résout aucune des difficultés actuellement rencontrées dans la mise en œuvre pratique de cette compétence ;
- o Elle menace la pérennité du dispositif de protection de l'enfance en raison d'une pression de plus en plus difficile à tenir sur l'évaluation ;
- o Elle ne permet pas de mieux utiliser les compétences de l'Etat sur la question des flux migratoires, ni de piloter cette question à un niveau central ;
- o Elle ne répond pas à la situation des 70% de jeunes évalués majeurs à la sortie du dispositif de protection de l'enfance.

L'ANDASS considère en effet :

- Que les différentes lois concernant la protection de l'enfance ont toujours rappelé que si les Conseils départementaux sont les chefs de file de la politique publique de protection de l'enfance, elle reste une politique partagée avec l'Etat,
- Que seulement 30% environ du public évalué relève de sa compétence directe liée à la minorité et l'isolement, et que dans ces conditions la mission d'évaluation conduit à une pression supplémentaire due à l'accueil d'un public de jeunes adultes sur le dispositif de protection de l'enfance qui menace son équilibre et la protection satisfaisante de l'ensemble des enfants déjà accueillis.
- Qu'il appartient à l'Etat de mobiliser l'ensemble des moyens de sa politique migratoire pour accueillir, mettre à l'abri, orienter vers le droit commun toute personne se présentant sur le territoire national.
- Que l'Etat dispose d'une capacité mobilisatrice de ses propres services et agences (éducation, immigration, recherche de lien familial, santé, accès au droit, fraude documentaire...), sur l'ensemble du territoire national et qu'à ce titre elle peut conduire une politique territoriale cohérente, en phase avec les orientations nationales.

- Que la mise en œuvre de l'évaluation par l'Etat est le seul moyen de garantir la cohérence et la continuité du parcours des jeunes qui se présentent.
- Que toute démarche intermédiaire visant à déléguer cette compétence au département nuirait à la lisibilité, en ajouterait à la complexité et à ce titre serait contradictoire avec le besoin de simplification affirmé par l'ensemble des parties prenantes.

L'ANDASS souhaite une transition réussie :

- L'Andass partage le souci d'une transition réussie dans l'intérêt des jeunes mineurs et majeurs, et des nombreux professionnels mobilisés,
- L'ANDASS soutiendra tout projet de transfert progressif de compétences, sur une durée qui ne devrait pas excéder 6 à 8 mois.
- L'Andass souhaite attirer l'attention des pouvoirs publics sur la situation particulière des MNA plus jeunes et particulièrement ceux et celles âgées de moins de 13 ans, public très minoritaire parmi les MNA se présentant dans le dispositif, mais qui pourraient bénéficier d'un circuit *ad hoc*,
- L'Andass souhaite que dans la mise en œuvre soit favorisé le déploiement de plateformes inter territoires adaptées à la réalité des flux plus que dépendants de la carte administrative afin de concilier cohésion territoriale et différenciation des territoires,
- L'Andass partage les propositions de création d'un fichier national afin de limiter les stratégies d'errance administrative qui en définitive pénalisent les plus fragiles,
- L'Andass demande une juste répartition des mineurs non accompagnés sur le territoire national.

Toute transformation du mode d'organisation concernant la politique en faveur des mineurs et jeunes majeurs non accompagnés et du projet d'inclusion citoyenne dans notre société dépend largement du pacte de confiance entre les acteurs pour accompagner la mise en place de nouvelles orientations.

- L'Andass propose la mise en place d'une commission de surveillance paritaire pour accompagner ce mouvement de recentralisation et les travaux complémentaires qu'il conviendra de réaliser,
- L'Andass souhaite que cette politique publique soit, par la suite, rattachée à la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté des enfants et des jeunes.