



N° 1864

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 octobre 2004.

## AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES CULTURELLES, FAMILIALES ET SOCIALES SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2005** (n° 1800)

TOME II

**EMPLOI, TRAVAIL et COHÉSION SOCIALE**  
**ACTION SOCIALE, LUTTE CONTRE L'EXCLUSION et**  
**VILLE**

PAR M. JEAN-MARIE ROLLAND,

Député.

---



## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I.- PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS</b> .....	7
A. LES MODIFICATIONS DE PÉRIMÈTRE ET DE NOMENCLATURE .....	7
1. L'impact de la décentralisation .....	7
2. Les autres réformes et expérimentations .....	9
B. LA TRADUCTION DU PLAN DE COHÉSION SOCIALE DANS LES CRÉDITS DE LA SOLIDARITÉ .....	10
C. L'IMPACT DE LA POLITIQUE DE RÉNOVATION URBAINE ET DU PLAN DE COHÉSION SOCIALE SUR LES CRÉDITS DE LA VILLE .....	11
<b>II.- LA PRISE EN CHARGE DES MINEURS ÉTRANGERS ISOLÉS : UNE POLITIQUE À ARTICULER</b> .....	15
A. LES MINEURS ÉTRANGERS ISOLÉS : UN PHÉNOMÈNE SOUDAIN ET MASSIF .....	15
1. Des chiffres impressionnants .....	15
2. Une charge significative pour les budgets des départements .....	20
B. LES PREMIÈRES MESURES MISES EN PLACE .....	20
1. Le dispositif financé par l'Etat en Ile-de-France .....	20
2. L'instauration des administrateurs <i>ad hoc</i> .....	23
3. L'accord intergouvernemental franco-roumain du 4 octobre 2002 .....	23
4. Le rapport du préfet Bertrand Landrieu .....	24
5. La loi du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité .....	25
C. UN DISPOSITIF ENCORE INCOMPLET .....	25
1. L'absence de dimension européenne, et même nationale, des réponses apportées .....	25
2. Des procédures parfois inefficaces et des questions de droit à éclaircir .....	26
a) <i>Les difficultés d'identification, de qualification et de domiciliation des mineurs isolés</i> .....	26

<i>b) Les compétences incertaines de l'administration, du juge des enfants et du juge des tutelles.....</i>	27
<i>c) Les décisions de justice contradictoires prises à propos de mineurs retenus en zone d'attente .....</i>	29
<i>d) L'absence de réponse satisfaisante à la délinquance des mineurs isolés.....</i>	30
<i>e) Les limites des réformes récentes .....</i>	31
<b>3. Les problèmes de fonctionnement du dispositif d'accueil.....</b>	<b>32</b>
<i>a) La question de la scolarisation et de l'accès à la formation professionnelle .....</i>	<i>32</i>
<i>b) La difficulté à placer les jeunes.....</i>	<i>33</i>
<b>D. LA NÉCESSITÉ D'ÉLABORER UNE POLITIQUE.....</b>	<b>34</b>
<b>1. Clarifier les points de droit, unifier les pratiques .....</b>	<b>34</b>
<b>2. Réfléchir à un dispositif national d'accueil .....</b>	<b>34</b>
<b>3. Définir un statut spécifique pour les mineurs isolés étrangers ?.....</b>	<b>36</b>
<b>TRAVAUX DE LA COMMISSION .....</b>	<b>37</b>
<b>ANNEXE - LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES .....</b>	<b>39</b>

## INTRODUCTION

Les crédits de « l'action sociale, la lutte contre l'exclusion et la ville » constituent un champ assez hétérogène, en outre très évolutif car fortement affecté par les mesures de décentralisation récentes.

Comme ses prédécesseurs, Mme Christine Boutin en 2002 et M. Denis Jacquat en 2003, le rapporteur pour avis a centré ses travaux sur un sujet particulier : la problématique de l'accueil des mineurs isolés étrangers dans notre pays.

Le modeste dispositif spécifique d'accueil que finance depuis 1999 et surtout 2002 l'Etat étant imputé sur les crédits « Santé, famille, personnes handicapées et cohésion sociale » du budget « Travail, santé et cohésion sociale », ce thème a tout lieu d'être abordé dans le présent avis budgétaire.

Depuis quelques années, notre pays est confronté à un afflux de mineurs étrangers qui arrivent solitaires sur le territoire national (ou dont la situation d'« isolement » est sciemment organisée), en provenance de très nombreux pays et suite à des parcours très divers. Cet afflux a longtemps été concentré principalement sur l'aéroport de Roissy et la capitale, mais concerne de plus en plus l'ensemble du territoire, sans que l'on puisse escompter raisonnablement que la question va se régler d'elle-même à court ou moyen terme. Jusqu'à présent, des réponses ont certes été élaborées, tant en termes d'évolution de la législation que d'accueil, mais elles apparaissent encore partielles. La question n'est pas traitée à l'échelon européen, ni même vraiment à l'échelon national : ainsi le dispositif spécifique d'accueil n'est-il présent qu'en région parisienne ; le problème n'est pas vraiment pensé au niveau interministériel, mais vu par chaque administration en fonction de ses préoccupations propres. La situation des mineurs isolés étrangers présents sur notre sol est marquée de nombreuses incertitudes juridiques et donc matérielles : à quel type de protection de la puissance publique ont-ils droit ? Quelle est leur position vis-à-vis du droit des étrangers (accès aux titres de séjour, droit au travail...) ? Qui doit financer leur accueil, actuellement pris en charge principalement, en l'absence de solution spécifique, par les départements au titre de leur compétence générale vis-à-vis de l'enfance en danger ?

Il apparaît donc nécessaire d'élaborer une véritable politique *ad hoc*. Le gouvernement a demandé à l'Inspection générale des affaires sociales de conduire une mission en ce sens. Le rapporteur pour avis considère qu'il est opportun que la représentation nationale puisse participer à cette réflexion.

L'article 49 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 fixe une date butoir pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires. Au 9 octobre 2004, **33 %** seulement des questions adressées par votre rapporteur pour avis en juillet avaient reçu une réponse. Même si cette performance médiocre s'explique en partie par la multiplicité des administrations concernées par ce questionnaire, qui complique les « circuits » administratifs, il est clair qu'elle devra être améliorée l'année prochaine.



## I.- PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS

Le champ « budgétaire » de l'avis « action sociale, lutte contre l'exclusion et ville » de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales correspond à un ensemble de crédits rattachés au fascicule budgétaire (« bleu ») « Travail, santé et cohésion sociale » et couvrant d'une part les agrégats 23 « développement social » et 24 « intégration et lutte contre les exclusions » de la section II « Santé, famille, personnes handicapées et cohésion sociale » de ce fascicule, d'autre part sa section III « Ville et rénovation urbaine ».

Le tableau ci-après rend compte de l'évolution des moyens par « agrégats » et, à l'intérieur de ceux-ci, pour les principales politiques. Mais il doit être analysé avec précaution, compte tenu de l'ampleur des multiples effets de périmètre qui affectent cette année ces crédits.

### A. LES MODIFICATIONS DE PÉRIMÈTRE ET DE NOMENCLATURE

Le suivi de l'évolution de ces crédits entre 2004 et 2005 est en effet rendu difficile du fait de plusieurs opérations de transferts de moyens.

#### 1. L'impact de la décentralisation

La décentralisation affectera fortement le périmètre de l'agrégat « développement social ». La loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a en effet effectué des transferts évalués à 184,9 millions d'euros pour 2005 (en termes de « droits à compensation » pris en compte dans le calcul des ressources nouvelles destinées aux collectivités locales) :

– aux régions elle a confié la formation des travailleurs sociaux (soit 122,6 millions d'euros pour le financement des établissements et 17,7 millions d'euros pour celui des bourses) ;

– aux départements elle a attribué la coordination de l'action sociale en faveur des personnes âgées, incluant les moyens alloués aux comités départementaux des retraités et personnes âgées (CODERPA) et aux centres locaux d'information et de coordination (CLIC), au nombre de 413 (en mars 2004), soit une charge estimée à 19,1 millions d'euros ;

– elle a également confié aux départements la pleine responsabilité des fonds d'aide aux jeunes en difficulté (institués en 1989 pour apporter aux 18-25 ans des aides financières de court terme, les FAJ étaient jusqu'à présent cofinancés par l'Etat et les départements) et d'aide aux impayés d'eau et d'électricité, soit un transfert chiffré à 25,6 millions d'euros.

*Evolution des grandes masses de crédits de paiement*

En M€	LFI 2004	PLF 2005	Evolution en %
<b>Intégration et lutte contre les exclusions, dont :</b>	<b>1 272</b>	<b>1 468,9</b>	<i>15,5</i>
Haute autorité de lutte contre les discriminations	-	10,7	-
CHRS et dispositifs d'urgence hors demandeurs d'asile	684,6	-	-
« Inclusion sociale »	-	825,9	-
Aide médicale d'État et soins urgents	233,5	233,5	-
Demandeurs d'asile et migrants	353,9	398,9	<i>12,7</i>
<b>Développement social, dont :</b>	<b>302,9</b>	<b>69,1</b>	<i>- 77,2</i>
Formation des professions sociales	155,4	0,7	<i>- 99,6</i>
Personnes âgées	42	17	<i>- 59,6</i>
Aide sociale de l'État	37,2	-	-
Prestations sociales outre-mer prises en charge par l'État	32	32	-
Droits des femmes	17	17	-
Rapatriés, France d'outre-mer	11	2,5	<i>n.s.</i>
Économie sociale et solidaire	3,6	-	-
<b>Ville, dont :</b>	<b>344,4</b>	<b>422,7</b>	<b><i>22,7</i></b>
Fonctionnement des services	11,8	8,5	<i>- 27,7</i>
Expérimentations régionales	-	38,7	-
Programme réussite éducative	-	62	-
Fonds d'intervention pour la ville (contrats de ville)	184,6	127,6	<i>- 30,9</i>
Grands projets de ville et programme national de rénovation urbaine	77	128,1	<i>66,3</i>
Dispositif adultes relais	57	47	<i>- 17,5</i>
Opérations ville, vie, vacances	10	7,8	<i>- 22,6</i>
Partenariat national et innovation	4	3	<i>- 25</i>



Par ailleurs, il convient de rappeler la départementalisation du RMI à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2004, laquelle a logiquement entraîné la disparition du chapitre budgétaire qui portait cette allocation.

Cependant, la loi de finances rectificative pour 2003 a inséré dans la nomenclature un nouveau chapitre budgétaire, numéroté 46-84 et intitulé « *Prime de Noël pour les bénéficiaires du revenu minimum d'insertion* » et l'a abondé pour cet exercice. La prime de Noël des allocataires du RMI a en effet été instituée en 1998 et régulièrement reconduite depuis, mais sans jamais être reconnue et pérennisée par la loi. En conséquence, elle ne pouvait être prise en compte dans le transfert du RMI aux départements et sa compensation et il appartient à l'Etat, en toute équité, de continuer à financer cette mesure au coût significatif : 260 millions d'euros en 2003.

Certes, ce geste envers les plus démunis, n'ayant pas de fondement légal, est laissé à l'appréciation des pouvoirs publics, mais sa remise en cause ne paraît pas envisagée, le Premier ministre ayant même annoncé sa reconduction cette année. On peut donc s'étonner que le chapitre précité, non doté en loi de finances initiale 2004 comme dans le présent projet pour 2005, soit présenté comme supprimé dans la nomenclature.

## **2. Les autres réformes et expérimentations**

- Les modifications de champs de compétences consécutives au dernier remaniement ministériel ont entraîné le transfert des crédits de fonctionnement et d'intervention (4 millions d'euros de crédits de « l'économie sociale et solidaire ») de la délégation interministérielle à l'innovation sociale et à l'économie sociale au ministère de la jeunesse, des sports et de la vie associative.

- L'identification dans la nomenclature d'une ligne « prise en charge des soins urgents » de 20 millions d'euros distinguée de l'aide médicale d'Etat (AME) rend compte de la réforme du dispositif opérée par la loi de finances rectificative pour 2003 (n° 2003-1312 du 30 décembre 2003), qui a instauré une condition de résidence ininterrompue de trois mois sur le territoire français pour l'accès à l'AME, seuls les soins urgents pouvant être pris en charge avant cette échéance. Le montant de 20 millions d'euros est « prélevé » sur la ligne « Aide médicale », qui serait donc reconduite, en 2005, à un niveau inférieur de 20 millions d'euros à celui inscrit en 2004. L'insuffisance récurrente des crédits de l'aide médicale en cours d'exercice ne peut qu'amener à s'interroger sur cette stabilité formelle : en gestion 2003, ces crédits ont été abondés de 209 millions d'euros, donc quasiment doublés ; en gestion 2004, ils pourraient être complétés de 410 millions d'euros en loi de finances rectificative, c'est-à-dire presque triplés...

- Dans le cadre de l'expérimentation de la gestion par objectifs impulsée par la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001, un programme « Politiques en faveur de l'inclusion sociale » est identifié, à titre provisoire en tant que chapitre budgétaire.

Il regroupera en 2005 une masse de crédits de 825,6 millions d'euros en provenance :

– principalement du chapitre 46-81 et correspondant au financement des centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) et des accueils d'urgence (soit 712,4 millions d'euros) ;

– mais également d'autres chapitres du budget de la solidarité, notamment celui consacré aux actions en faveur des rapatriés (soit 22 millions d'euros) ;

– et même du ministère du logement (45 millions d'euros de moyens afférents à l'aide au logement temporaire-ALT).

On relève donc qu'à travers les variations de nomenclature, les moyens destinés aux rapatriés et aux anciens harkis doubleront, de 11 à 22 millions d'euros, de 2004 à 2005, ce qui résulte notamment de la forte augmentation (plus de 30 %) de l'allocation de reconnaissance début 2004. Encore l'impact budgétaire du projet de loi portant reconnaissance de la Nation et contribution nationale en faveur des rapatriés en cours de navette ne sera-t-il pris en compte qu'en loi de finances rectificative.

• S'agissant des crédits de la ville, l'expérimentation porte sur la gestion globalisée des moyens dans trois régions. Elle se traduit par la création d'un chapitre budgétaire « Equité sociale et territoriale et soutien-expérimentation en régions Bretagne, Nord-Pas-de-Calais et Rhône-Alpes » regroupant les dotations affectées à ces régions, d'autres lignes de crédits pouvant en conséquence apparaître en diminution du fait des crédits ainsi transférés alors que les moyens sont en fait reconduits.

## **B. LA TRADUCTION DU PLAN DE COHÉSION SOCIALE DANS LES CRÉDITS DE LA SOLIDARITÉ**

Les crédits que l'on appelait anciennement de la « solidarité » sont rebaptisés, dans la nomenclature, de la « cohésion sociale ». Il est naturel que ces lignes soient fortement impactées par le plan de cohésion sociale, qui y inscrira en 2005 plus de 107 millions d'euros de moyens nouveaux. Les principales mesures proposées sont les suivantes :

– la création ou la « consolidation » (c'est-à-dire la pérennisation grâce à l'inscription en loi de finances initiale de places créées antérieurement en urgence) de 5 400 places dans le dispositif d'hébergement d'urgence, pour 26 millions d'euros ;

– la création de 800 places (dont 500 par transformation de places d'urgence) dans les CHRS, pour 6,3 millions d'euros ;

– la remise à niveau des moyens des CHRS (ajustement de la masse salariale, assainissement de la situation financière), pour 7,5 millions d'euros ;

– la création de 1 000 places nouvelles dans les maisons-relais et la revalorisation de leur prix de journée de 8 à 12 €, ainsi que la création de 100 « points d'accueil et d'écoutes jeunes » et 40 de « premier accueil sur les droits sociaux », pour 18,7 millions d'euros. Le programme des « maisons-relais » a été lancé par une circulaire du 10 décembre 2002 afin d'accueillir durablement dans de petites unités conviviales des personnes en situation de grande exclusion (des personnes qui ont vécu longtemps dans la rue, ont des antécédents psychiatriques...) qui ne relèvent ni du logement social classique, ni de structures d'insertion de type CHRS, ni de l'hébergement d'urgence ; sa réussite conduit le gouvernement à viser un objectif de 6 000 places en 2007 ;

– l'inscription au budget du Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations (FASILD) de 20 millions d'euros au titre des formations linguistiques et civiques dispensées dans le cadre du nouveau contrat d'accueil et d'intégration, qui devrait couvrir au 1<sup>er</sup> janvier 2006 l'ensemble du territoire ;

– la « consolidation » de 3 000 places dans les centres d'accueil des demandeurs d'asile (CADA), pour 26,8 millions d'euros. Cette mesure améliorera la fluidité du dispositif national d'accueil, déjà désengorgé par un ensemble cohérent de mesures : réforme du droit d'asile ; renforcement des moyens de l'Office de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA), qui a permis de réduire à deux mois et demis le délai d'instruction des dossiers de demande d'asile, et de ceux de la commission des recours des réfugiés ; rénovation du fonctionnement du dispositif national d'accueil (répartition des CADA sur tout le territoire, programmation régionalisée, création de plates-formes d'accueil spécialisées des demandeurs d'asile dans les départements les plus concernés...).

Par ailleurs, la nouvelle Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité, dont la création vient d'être débattue à l'Assemblée nationale, bénéficiera de moyens à hauteur de 10,7 millions d'euros.

### **C. L'IMPACT DE LA POLITIQUE DE RÉNOVATION URBAINE ET DU PLAN DE COHÉSION SOCIALE SUR LES CRÉDITS DE LA VILLE**

Il faut en premier lieu rappeler que les moyens inscrits dans le fascicule budgétaire « bleu » « ville et rénovation urbaine », ici présentés, ne constituent qu'une fraction de l'effort financier public (crédits budgétaires « ville » et des autres départements ministériels, exonérations fiscales et sociales, autres contributions publiques) consacré à la politique de la ville et retracé dans le fascicule « jaune ». Cet effort ressort en forte croissance en 2004 et 2005.

*L'effort financier public pour la ville selon le fascicule « jaune »*

<i>En M€</i>	<b>2003 (exécution)</b>	<b>2004 (LFI)</b>	<b>2005 (PLF)</b>	<b>2004/2003 (en %)</b>	<b>2005/2004 en %)</b>
Crédits spécifiques ville	368,04	356,58	434,8	- 3,1	21,9
Crédits des autres ministères	2 240,55	2 219,3	2 185,74	- 0,9	- 1,5
Solidarité urbaine	448,91	469,75	469,75	4,6	-
Dépenses fiscales et compensations	596,4	648	792,1	8,7	22,2
<b>Sous-total : effort de l'Etat</b>	<b>3 653,9</b>	<b>3 693,63</b>	<b>3 882,39</b>	<i>1,1</i>	<i>5,1</i>
Fonds européens	221,6	221,6	221,6	-	-
Caisse des dépôts (bonifications et concours)	141	100	123	- 29,1	23
Autres financements	335	967	979	188,7	1,2
Contribution des collectivités territoriales	1 000,68	1 020,68	1 070,68	2	4,9
<b>TOTAL GÉNÉRAL</b>	<b>5 352,98</b>	<b>6 002,91</b>	<b>6 276,67</b>	<i>12,1</i>	<i>4,6</i>

En matière financière, les principales mesures qui traduiront en 2005 la loi d'orientation et le plan de cohésion sociale sont les suivantes :

- L'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), créée par la loi d'orientation mais mise en place seulement au printemps 2004, est très rapidement devenue opérationnelle. Son comité d'engagement a déjà approuvé 51 projets de rénovation qui représentent un investissement global de 5,3 milliards d'euros. En 2005, le financement par l'Etat de l'ANRU s'élèvera à 173 millions d'euros, dont 74,5 millions sur les crédits de la section « ville » (le reste provenant du budget de l'équipement).

- La loi d'orientation a par ailleurs permis la création de 41 nouvelles zones franches urbaines en complément des 44 zones mise en place depuis 1997. Les entreprises y bénéficient d'exonérations fiscales portant principalement sur l'impôt sur les sociétés, la taxe professionnelle et la taxe sur le foncier bâti, ainsi que d'exonérations sociales. L'effet de la création des nouvelles zones franches apparaît bien dans les évaluations du coût de ces exonérations pour l'Etat.

*Coût des exonérations dans les ZFU*

<i>En M€</i>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>
Exonération d'impôt sur les sociétés ou le revenu (BIC) sur les 61 000 premiers euros de bénéfice ( <i>évaluations « voies et moyens »</i> )	100	90	150
Exonération de cotisations sociales sur les 50 premiers salariés ( <i>crédits budgétaires</i> )	204	295	363

- Le projet de loi de cohésion sociale prévoit d'affecter, chaque année de 2005 à 2009, 120 millions d'euros supplémentaires à la dotation de solidarité urbaine (DSU), ce qui à terme augmentera son montant annuel de 600 millions d'euros. Ces très importants moyens bénéficieront aux villes en difficultés.

Les crédits spécifiquement consacrés aux communes menant des grands projets de ville et en difficultés financières, soit 20 millions d'euros en 2004, ne seront en conséquence pas reconduits.

- Le plan de cohésion sociale comporte enfin un volet « réussite éducative » décliné dans deux programmes : « *Accompagner les enfants en difficulté* » ; « *Accompagner les collégiens en difficulté* ».

Le premier repose sur la création d'équipes éducatives. La dotation de 50 millions d'euros prévue à ce titre devrait permettre la création en 2005 de 200 de ces équipes.

Le second vise la création de plateformes et d'internats de réussite éducative et sera doté de 12 millions d'euros en 2005.

Une partie de la diminution des crédits du fonds d'intervention pour la ville s'explique par le transfert de 22,3 millions d'euros sur la nouvelle ligne budgétaire « *Programme de réussite éducative* » regroupant les deux programmes précités.



## **II.- LA PRISE EN CHARGE DES MINEURS ÉTRANGERS ISOLÉS : UNE POLITIQUE À ARTICULER**

L'afflux de mineurs isolés étrangers dans notre pays constitue, depuis quatre ou cinq ans, un phénomène soudain dont les pouvoirs publics n'ont pas encore pris toute la mesure.

De nombreux départements ministériels sont concernés : intérieur, justice, affaires étrangères, lutte contre l'exclusion, famille et enfance. Le sont également les conseils généraux, qui sont amenés à prendre en charge ces jeunes. Au cours de ses auditions, le rapporteur pour avis a été frappé de l'absence d'expression d'une vision politique d'ensemble. Les points de vue sont segmentés, la plupart des administrations ne semblant connaître les mineurs isolés étrangers que sous l'angle qui les concerne : l'accueil pour les administrations sociales, les papiers pour le ministère de l'intérieur...

Le point de vue des magistrats qui, dans divers cas de figure, comme on y reviendra, sont confrontés à ces mineurs, peut être plus global car, dans certains ressorts comme celui du tribunal de grande instance de Paris, l'importance du flux d'affaires qu'ils traitent leur donne une bonne connaissance de la question et les a conduits à construire une réflexion et à prendre des positions de principe. Mais, lorsque l'on regarde le problème des mineurs isolés étrangers sous l'angle du droit, on ne peut là aussi que relever la complexité des questions et l'ampleur des incertitudes qui demeurent, liées au fait que l'on se trouve au croisement de trois régimes juridiques – celui des étrangers, celui des mineurs et, le cas échéant, celui des demandeurs d'asile – aux règles différentes.

L'afflux des mineurs isolés a bien sûr entraîné des réponses, tant dans la législation que dans les dispositifs de terrain qui ont pu être mis en place grâce au monde associatif, mais ces réponses paraissent encore imparfaites et incomplètes, ne serait-ce que parce qu'elles sont ciblées presque exclusivement sur la région parisienne.

### **A. LES MINEURS ÉTRANGERS ISOLÉS : UN PHÉNOMÈNE SOUDAIN ET MASSIF**

#### **1. Des chiffres impressionnants**

Les données chiffrées relatives aux mineurs isolés étrangers présents en France sont très incertaines : outre que, par définition, des jeunes le plus souvent entrés illégalement sur le territoire ne se dépêchent pas de se faire recenser, l'adaptation des administrations au phénomène récent de l'explosion de l'effectif des mineurs isolés est progressive. Ainsi, ne disposera-t-on qu'en 2005 d'une application informatique identifiant les nationalités des mineurs déférés devant une juridiction. Dans les services de l'aide sociale à l'enfance, rien n'est en place.

La question des mineurs isolés est brutalement apparue sur la scène publique en 2001 autour d'affaires de délinquance organisée (pillage d'horodateurs) commise par des jeunes Roumains. Par ailleurs, l'arrivée et la rétention en zone d'attente à Roissy de mineurs ont posé question sur la possibilité de placer dans une forme de détention des mineurs avec des adultes (voir l'encadré *infra* sur les zones d'attente).

On a constaté ensuite une véritable explosion des chiffres, qui ne représentent pourtant que la partie émergée de l'iceberg, puisque ne peuvent être décomptés que les mineurs demandeurs de prise en charge et/ou arrêtés par la police : par exemple, les sollicitations de prises en charge de mineurs isolés à Paris ont triplé de 1999 à 2003 (de 209 à 751). Selon l'estimation d'un responsable associatif, on serait passé de 1997 à 2003, sur toute la France, d'un flux de 200 environ à un flux de 3 500. Rien qu'à l'aéroport de Roissy, sont arrivés (ou plutôt ont été « pris ») 985 mineurs isolés en 2002. Une étude (confiée à l'association *Questus*) a montré que les mineurs étrangers isolés étaient près de 2 000 à avoir été accueillis dans l'ensemble des services de l'aide sociale à l'enfance en 2001 ; aujourd'hui, on serait apparemment plus proche de 3 000.

### *Les zones d'attente*

Les zones d'attente sont instituées par l'article 35 *quater* de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France : elles peuvent être établies dans les aéroports, gares et ports internationaux, c'est-à-dire aux « frontières Schengen ». Seule celle créée à Roissy a de fait une activité importante.

Les passagers débarqués sans papiers en règle leur permettant d'entrer en France, et donc non admis sur le territoire par la police de l'air et des frontières, peuvent y être maintenus (durant certains délais renouvelables sous le contrôle du juge des libertés et de la détention) dans l'attente de leur réembarquement ; durant leur rétention, ils peuvent demander l'asile politique, ce qui constitue en principe, si la demande n'est pas jugée manifestement infondée dans le cadre d'une procédure rapide, le seul motif d'entrée légale sur le territoire « sans papiers ». En pratique, les personnes retenues sortent aussi de zone d'attente suite à des erreurs de procédure sanctionnées par des levées, par décision judiciaire, de la décision de placement qui avait été prononcée à leur encontre, ou bien à l'expiration du délai de rétention faute d'autre solution.

Ces règles valent aussi pour les mineurs ; les mineurs retenus en zone d'attente sont donc les seuls à pouvoir être renvoyés contre leur gré, car une fois présents sur le territoire, ils bénéficient d'une protection absolue vis-à-vis des reconduites à la frontière et expulsions.

La rétention des mineurs en zone d'attente dans les mêmes quartiers que les adultes et la possibilité de les réacheminer vers leur aéroport de départ ou le dernier aéroport où ils ont transité, qui semble être utilisée parfois sans aucune préoccupation de qui les y attend (et de ce qui les attend), sont l'objet de vives critiques.



Le phénomène des mineurs isolés concerne principalement Paris et sa proche banlieue, ainsi que quelques ports comme Marseille : on estime qu'environ 30 % des mineurs isolés sur le sol métropolitain seraient à Paris (ville) et 20 % en Seine-Saint-Denis. Cependant, la tendance est à la diffusion sur tout le territoire. La question des mineurs isolés se pose aussi outre-mer, où certains départements comme la Guyane sont confrontés à des flux migratoires très mal contrôlés et ont de grandes difficultés à remplir leurs obligations d'accueil.

Comme il a été dit, la répartition des enfants accueillis par l'aide sociale à l'enfance (ASE) des départements en fonction de leur nationalité n'est pas une donnée disponible. On ne dispose que d'études et de statistiques ponctuelles. Le tableau ci-après a été élaboré à partir de données non homogènes, d'où les nombreuses cases non renseignées.

*Nationalité des mineurs accueillis dans divers dispositifs*

Origines en %	Sur les près de 2 000 mineurs accueillis par l'ASE en 2001 :	Sur 210 jeunes accueillis par <i>Enfants du Monde-Droits de l'homme</i> (10/2003-6/2004) :	Sur 224 jeunes placés chez les <i>Orphelins apprentis d'Auteuil</i> (rentrée 2004) :
Afrique subsaharienne	<i>n.d.</i>	28	42
- dont Congo-Brazzaville	6,5	8,5	<i>n.d.</i>
Maghreb	<i>n.d.</i>	9	<i>n.d.</i>
- dont Maroc	11	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>
Roumanie	17	28	20
Inde et Pakistan	<i>n.d.</i>	16	<i>n.d.</i>
Chine	13	6	22

Soixante-quinze nationalités ont pu être repérées en 2001 ; les origines sont donc très diverses. Cependant, on voit bien apparaître des dominantes : Afrique noire, Roumanie, Chine et, dans une moindre mesure, Maghreb et Asie du sud. En Afrique, de nombreux pays sont représentés : les deux Congo, le Rwanda, le Burundi, la Sierra Leone, le Liberia, la Guinée, la Côte d'Ivoire, le Nigeria, le Cameroun, l'Angola, l'Ethiopie, le Mali... L'arrivée des jeunes Chinois, qui a été massive, semble ralentie aujourd'hui par l'efficacité des mesures prises pour limiter les entrées illégales par l'aéroport de Roissy (voir *infra*).

Quant aux Roumains, ils posent incontestablement un problème spécifique : leur présence sur le territoire est souvent régulière (puisqu'ils peuvent entrer librement dans l'espace Schengen pour trois mois ; quand la Roumanie aura rejoint l'Union européenne, ce sera sans limite) et ce sont plutôt leurs activités délictueuses trop fréquentes (mais rarement violentes) qui les mettent en contact avec la justice et les services sociaux.

En 2002 comme en 2003, les mineurs étrangers ont représenté près de la moitié des mineurs déferés au parquet de Paris (soit un peu plus de 2 000 par an), les seuls Roumains, le tiers.

*Statistique du parquet de Paris pour 2003*

		<b>Mineurs isolés étrangers</b>	<b>dont Roumains</b>
<b>Total général</b>		<b>1 089</b>	<b>768</b>
<b>Age</b>	- moins de 16 ans	693	511
	- plus de 16 ans	396	257
<b>Sexe</b>	- masculin	625	489
	- féminin	464	279
<b>Procédure civile</b>	<b>Total, dont :</b>	<b>143</b>	<b>106</b>
	- prostitution	85	85
	- présentation volontaire	25	10
	- autre	33	11
<b>Procédure pénale</b>	<b>Total, dont :</b>	<b>941</b>	<b>662</b>
	- atteintes aux biens	868	625
	- atteintes aux personnes ou mixte	23	14
	- racolage	8	7
	- autres	42	16
<b>Suites</b>	- incarcération	79	41
	- placement	55	28

Parmi les mineurs isolés étrangers, les gens de terrain distinguent plusieurs grandes catégories, en gardant à l'esprit la grande diversité des situations :

- les « exploités » pris en charge en particulier par des filières de prostitution ;
- les « mandatés » par leur famille pour travailler et gagner de l'argent après avoir remboursé leur passage, parfois pour faire des études ;
- les errants qui vivaient déjà dans la rue dans leur pays d'origine ;
- les réfugiés au sens strict provenant de situations de guerre ou de conflit ethnique ;
- les fugueurs quittant une famille maltraitante ou un orphelinat.

Toutes sortes de parcours, de motivations et de destinées coexistent : on trouvera ainsi de jeunes Africains fuyant des pays en guerre ou à la vie politique troublée, parfois issus de milieux favorisés qui ont été victimes d'une

« alternance » politique radicale, parfois anciens enfants-soldats ; des jeunes Chinois venus s'implanter, faire des études ou gagner de l'argent dans l'eldorado occidental ; des jeunes Roumains d'origine rom ou non ; des enfants des rues venus du Maghreb et arrivant là après une longue « galère » ; des Pendjabis (de nationalité indienne ou pakistanaise) qui paraissent envoyés en France pour étudier « *comme nous-mêmes cassons notre tirelire pour envoyer nos enfants à Oxford* », selon une formule relevée durant les auditions...

Dans des pays comme la Roumanie et la Chine, les traditions d'émigration sont anciennes et ce sont en fait des régions bien particulières (Wenzhou en Chine, Satu-Mare en Roumanie) qui ont pris d'abord l'habitude d'envoyer leurs enfants en France, même s'il y a ensuite une diffusion du phénomène. Les connaisseurs font également état de spécialisations « professionnelles », licites ou non, très caractéristiques des différents groupes bien implantés (et accompagnées de localisations précises à Paris ou aux alentours) : selon les cas, la confection, le cuir, la prostitution, le vol à la tire, le vol de bagages dans les gares...

L'existence et le rôle réel de véritables réseaux mafieux (de passeurs et/ou d'exploitation criminelle des jeunes en France) sont très discutés (l'existence de cette discussion montrant la faible connaissance que l'on a de la question) : le directeur d'un centre d'accueil a évoqué les pressions exercées par de soi-disant parents cherchant à récupérer les jeunes au centre et même le véritable kidnapping de deux jeunes filles chinoises qu'il avait accueillies ; d'autres ont indiqué qu'en Chine au moins, les parents répondaient sur leur vie du paiement du passage de leurs enfants ; cependant, des magistrats du tribunal de Paris soulignent que les solidarités et les réseaux sont souvent plus familiaux, claniques, qu'assimilables à des mafias. S'agissant par exemple des jeunes filles prostituées venues d'Europe orientale, la part des choses semble difficile à faire entre celles qui ont été véritablement trompées, voire enlevées, par des trafiquants, celles que leur famille a plus ou moins sciemment envoyées et celles qui ont simplement connu une dérive personnelle.

Les incertitudes qui existent sur le degré de structuration criminelle des réseaux de passage et d'exploitation des mineurs ne devraient pas, en tout état de cause, servir d'alibi pour ne pas mettre en place les lieux de protection qui s'imposent pour mettre à l'abri les mineurs qui cherchent à échapper à ces réseaux, en particulier à ceux pratiquant la prostitution. Ces lieux sont aujourd'hui cruellement inexistantes.

L'âge moyen des jeunes accueillis est assez élevé (un peu supérieur à seize ans chez les *Orphelins apprentis d'Auteuil* comme à l'association *Enfants du monde-droits de l'homme*), mais on rencontre parfois de jeunes enfants. Les garçons sont plus nombreux à être pris en charge par diverses structures, mais il n'est pas exclu que les filles soient également nombreuses mais simplement moins souvent prises en charge car piégées dans la prostitution.

## **2. Une charge significative pour les budgets des départements**

Les mineurs isolés étrangers, lorsqu'ils sont pris en charge, le sont le plus souvent selon le droit commun de la protection de l'enfance en danger (on reviendra *infra* sur les modalités juridiques de prise en charge). Ils sont alors accueillis dans les établissements financés par l'aide sociale à l'enfance (ASE) des départements.

La dépense globale que cela représente pour les départements se chiffre en dizaines de millions d'euros. Plusieurs extrapolations grossières permettent de l'approcher. Premièrement, en 2002, les dépenses d'aide sociale à l'enfance ont dépassé 4,6 milliards d'euros, pour environ 260 000 placements et mesures éducatives ordonnés ; si l'on admet que 2 000 de ces mesures auraient concerné des mineurs isolés étrangers, cela donnerait un coût spécifique national de l'ordre de 35 millions d'euros. Par ailleurs, le budget « mineurs isolés étrangers » de la ville de Paris (en tant que département) aurait été d'environ 25 millions d'euros en 2003, ce qui, si un tiers de ces mineurs sont accueillis dans la capitale, pourrait conduire à un coût national triple (70 ou 80 millions). Enfin, si l'on devait considérer que 2 000 mineurs isolés sont accueillis en permanence dans des foyers de l'ASE, cela donnerait un coût annuel de 110 millions d'euros sur la base d'un tarif de 150 € par jour. Les extrapolations donnent donc des résultats très différents mais qui donnent un ordre de grandeur.

### **B. LES PREMIÈRES MESURES MISES EN PLACE**

#### **1. Le dispositif financé par l'Etat en Ile-de-France**

Confronté à la pression due à la médiatisation des faits divers concernant des mineurs isolés, qu'il s'agisse d'incidents à Roissy ou de faits de délinquance, confronté également au mécontentement des conseils généraux mis à contribution, l'Etat a réagi en Ile-de-France en mettant en place à partir de 1999 et surtout de 2002 un dispositif spécifique dont il assure l'essentiel du financement.

- Un centre d'accueil et d'orientation pour mineurs demandeurs d'asile (CAOMIDA) a été créé à Boissy-Saint-Léger en novembre 1999. Ce centre géré par l'association *France Terre d'asile* vise à offrir un accompagnement spécialisé de la demande d'asile. Les jeunes sont en principe présents depuis moins de trois mois en France lorsqu'ils arrivent au centre ; ils y séjournent en théorie douze mois au plus, en pratique quinze en moyenne.

Pour trente-trois places et quinze salariés environ, le budget d'exploitation de 1,327 million d'euros cette année provient :

– d'une part, d'une dotation globale de fonctionnement de l'Etat de 1,115 million euros imputée sur le chapitre 46-81, article 60, des crédits de la section « Santé, famille, personnes handicapées et cohésion sociale » : le CAOMIDA étant un centre d'accueil de demandeurs d'asile (CADA), il est financé par l'Etat

dans les mêmes conditions que ces centres ; ses résidents ont été admis à l'aide sociale d'Etat ;

– d'autre part, de conseils généraux à hauteur de 140 000 euros. Cette participation est négociée au cas par cas et correspond aux prestations annexes de l'ASE : argent de poche, prime de Noël... Les conseils généraux restent « gagnants » puisqu'ils n'ont plus à financer l'hébergement des jeunes concernés.

- Le lieu d'accueil et d'orientation (LAO) de Taverny a été créé par un arrêté du préfet du Val-d'Oise en date du 20 février 2002 et a commencé à fonctionner en septembre de la même année. Il est destiné exclusivement à accueillir les jeunes en provenance de l'aéroport de Roissy : le plus souvent, ils ont été placés dans la zone d'attente faute de papiers en règle mais en ressortent parce qu'il n'est pas possible d'organiser leur retour dans le délai de rétention, parce qu'ils ont déposé une demande d'asile ou suite à des erreurs de procédure ; d'autres sont recueillis dans l'aéroport après avoir réussi à passer le contrôle de police, parfois abandonnés là par les soi-disant parents qui les ont amenés ; certains ont été refoulés d'autres aéroports suite à un transit à Roissy où ils sont donc renvoyés...

La mission du LAO consiste, outre l'hébergement et les prestations sanitaires, éducatives et médicales, à faire un bilan de la situation de chacun et à rechercher des solutions adaptées aux cas individuels (trouver des liens familiaux en France ou à l'étranger, ou envisager un retour au pays, ou organiser le maintien en France en cherchant une place selon les règles de droit commun – ordonnance du juge des enfants – mais en prospectant sur tout le territoire plutôt qu'en Ile-de-France). Sur 78 jeunes ayant quitté le centre de septembre 2003 à septembre 2004, 59 ont été « orientés » (les autres ayant « disparu dans la nature » : fugues) : 4 ont été renvoyés dans leur pays d'origine, 11 remis à leur famille en France ou dans l'espace Schengen, 2 placés dans des établissements proches de leur famille et 42 placés par le juge des enfants. Ces placements se font par ordonnance de placement direct dans un établissement (on négocie avec le conseil général concerné après avoir trouvé la place).

Le LAO est géré par la Croix-Rouge et dispose d'une capacité maximale de trente places. Les mineurs sont accueillis – en principe – pendant une durée de deux mois. La subvention de fonctionnement de l'Etat, imputée sur le chapitre 46-81 précité, et plus particulièrement sur les crédits destinés aux centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS), s'élève à 1,533 million d'euros, soit un prix de journée de 142 euros.

Durant sa première année de fonctionnement (de septembre 2002 à septembre 2003), le LAO a accueilli essentiellement des jeunes Chinois (60 %) et Africains (25 %). Actuellement le nombre des mineurs chinois a fortement diminué et les Africains prédominent, en particulier en provenance du Congo-Kinshasa. Le taux de remplissage est tombé à 50-60 % et l'établissement a proposé d'élargir son « recrutement » au-delà de Roissy.

- Le dispositif parisien d'accueil des mineurs étrangers isolés a été mis en place en octobre 2002 à la demande du secrétariat d'Etat à la lutte contre la précarité et l'exclusion. Il a fait l'objet d'une convention cadre en juin 2003 avec la DDASS de Paris et a été modifié par celle-ci à la suite d'une évaluation menée de juin à août 2003. Ce dispositif se situe en principe en amont de la prise en charge des mineurs par l'ASE : il s'agit de les repérer dans la rue et de prendre contact avec eux, de les mettre à l'abri et de les orienter vers le système de droit commun.

Cinq associations conventionnées à cette fin assurent actuellement la mise en œuvre du dispositif, chacune ayant un positionnement spécifique :

- *Enfants du Monde-Droits de l'Homme* gère au Kremlin-Bicêtre un foyer ouvert vingt-quatre heures sur vingt-quatre, avec seize places de nuit ; de jour, vingt-cinq à quarante jeunes sont accueillis en moyenne, principalement pour une mission de soutien socio-éducatif. La prise en charge moyenne est de trois semaines. Dix-huit salariés « équivalents temps plein » sont employés.

L'association indique dans son rapport intermédiaire d'activité de l'été 2004 que plus de 40 % des jeunes qu'elle a accueillis sont pris en charge ensuite directement par l'ASE. Les prises en charge par la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) sont très peu nombreuses (environ 1 %), les ordonnances de placement de même. Il est à noter que le constat est le même chez les *Orphelins apprentis d'Auteuil*.

- *Aux captifs la libération* conduit des actions de repérage, accueil de jour et soutien socio-éducatif ;

- *Arc 75* offre une prestation d'hébergement temporaire avec trois hébergements et un soutien socio-éducatif ;

- *France Terre d'Asile*, qui dispose de solides moyens d'accompagnement juridique, prend en charge les « mineurs-majeurs », ceux dont l'expertise d'âge osseux est incertaine et/ou contredit leurs papiers ; l'association dispose de dix places hébergement à l'hôtel (pour deux mois) ;

- *Parada* est spécialisée sur le public très particulier des jeunes Roumains.

Le dispositif parisien permet environ trois cents prises en charge/ orientations par an. Le coût pour l'Etat est d'environ 2,5 millions d'euros par an.

- L'aide sociale à l'enfance de Paris a parallèlement mis en place une cellule spécialisée, dite CAMIE, qui se charge de l'accueil, de l'évaluation et de l'investigation des possibilités de retour au pays pendant deux mois.

- En aval, s'agissant des structures de placement durable, il convient de saluer l'action de la fondation des *Orphelins apprentis d'Auteuil*. Elle s'est lancée dans l'accueil des jeunes étrangers en 2001 en acceptant de se charger de jeunes

Roumains séparés de leurs parents (supposés) expulsés d'un squatt. Sa capacité à offrir une prise en charge très complète (sanitaire, résidentielle, éducative...) et l'adaptation des formations qu'elle offre (la fondation offre traditionnellement des formations professionnelles de haute qualité à des jeunes difficiles) expliquent sans doute son succès rapide, qui vaut à la fondation d'accueillir aujourd'hui plus de deux cent trente mineurs étrangers, ce qui en fait un intervenant essentiel dans ce domaine.

## **2. L'instauration des administrateurs *ad hoc***

Prenant en compte l'afflux de mineurs isolés et la nécessité d'assurer leur représentation juridique, la loi n° 2002-305 du 4 mars 2002 relative à l'autorité parentale a introduit la notion d'administrateur *ad hoc* désigné par le parquet pour tout mineur retenu en zone d'attente ou demandant l'asile politique.

## **3. L'accord intergouvernemental franco-roumain du 4 octobre 2002**

Cet accord, motivé par le constat du problème particulier posé par les jeunes Roumains, a débouché sur la mise en place d'un groupe de liaison opérationnel (GLO) entre les administrations judiciaires, policières et sociales des deux pays, en vue de lutter contre les réseaux d'exploitation des mineurs roumains en France et de faciliter leur retour au pays. Le fait est que les retours organisés restent peu nombreux (une trentaine en 2003).

Divers échanges et partenariats sont développés avec un succès plus ou moins grand, souvent appuyés sur des financements européens car il s'agit aussi de préparer l'entrée de la Roumanie dans l'Union européenne :

– un projet de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) en matière d'enquêtes sociales, orienté vers le recueil des informations pour organiser des retours au pays ;

– un échange de fonctionnaires de policiers pour faire avancer les procédures d'identification ;

– un autre projet de la PJJ visant à mettre en place une justice des mineurs en Roumanie, avec le détachement d'un magistrat français sur place et un financement PHARE ;

– une étude, financée sur le programme AGIS, concernant la France, l'Italie, l'Espagne, le Roumanie et le Maroc et visant à améliorer la connaissance des mineurs isolés et de leurs parcours ;

– un projet des *Orphelins apprentis d'Auteuil*, avec un financement LEONARDO, pour la formation d'éducateurs...

#### 4. Le rapport du préfet Bertrand Landrieu

Le gouvernement avait chargé M. Bertrand Landrieu, préfet d'Ile-de-France, de diriger les travaux d'une mission sur les mineurs isolés qui a débouché sur un rapport rendu en juin 2003.

Après avoir décrit la situation, ce rapport articule ses recommandations à partir du constat que l'organisation du plus grand nombre possible de retours au pays doit être l'objectif de la politique menée : outre que vivre dans son milieu familial est évidemment la situation normale pour un mineur (le code civil est naturellement construit sur cette logique et la Convention internationale des droits de l'enfant reconnaît le droit au milieu familial), cela constituerait un élément de dissuasion puissant pour les filières de passage, qui ne peuvent monnayer leurs services que si elles apportent quelques garanties de non-renvoi.

A partir de là, certaines préconisations du rapport concernent le problème particulier de l'arrivée des mineurs à Roissy : mettre effectivement en place les administrateurs *ad hoc* (le décret d'application de la loi susmentionnée n'avait pas été pris) ; créer une zone d'attente spécifique aux mineurs ; donner un caractère suspensif à l'appel du préfet contre les décisions judiciaires de levée du placement en zone d'attente ; renforcer les sanctions contre les compagnies aériennes en les contraignant à consigner le montant des amendes dues pour l'embarquement de mineurs dépourvus de documents en règle (le rapport estimant qu'un blocage par anticipation des amendes éventuellement dues serait seul de nature à pousser les transporteurs à plus de rigueur, le délai moyen de recouvrement des amendes étant actuellement de quatre ans du fait de multiples contentieux).

D'autres recommandations ont une portée plus générale :

– L'article 21-12 du code civil prévoyait encore, à l'époque du rapport, un accès de droit à la nationalité française pour les mineurs confiés à l'ASE, sans condition de durée. Cette disposition a fini par être détournée pas des filières dans la mesure où elle permettait à des mineurs proches de dix-huit ans et plus ou moins réellement isolés d'acquérir rapidement la nationalité française. Des associations elles-mêmes en critiquaient l'instrumentalisation par les filières de passage, mais aussi par les services d'accueil, qui y voyaient un moyen évident d'assurer le droit à rester en France des jeunes atteignant dix-huit ans, quitte, à cette fin, à en faire, sinon des Français « malgré eux », du moins pas vraiment demandeurs de devenir français. Le rapport proposait donc de modifier cette législation.

– Le rapport prône également la mise en place d'une cellule nationale spécialisée dans la recherche de l'autorité parentale, en vue d'éventuels retours au pays ou de l'identification de parents vivant dans l'espace Schengen, avec des correspondants français dans les principaux pays d'origine (policiers et travailleurs sociaux).



– Enfin, il s’agirait, pour tous les mineurs isolés, de distinguer avant leur placement définitif une « période d’accueil, d’évaluation et d’orientation » dans le cadre d’un dispositif régional piloté par l’Etat (préfet de région), sans impliquer nécessairement la création de nouveaux centres *ad hoc* du type du LAO.

### **5. La loi du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l’immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité**

La loi n° 2003-1119 du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l’immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité a donné raison au rapport précité :

– en durcissant les sanctions financières contre les compagnies qui ne s’assurent pas de la possession par leurs passagers des documents de voyage nécessaires : augmentation du montant des amendes ; extension aux voyageurs en transit ; obligation d’une consignation préalable de l’amende possible dans le cas de mineurs ;

– en revoyant l’article 21-12 du code civil : une condition de durée a été instaurée pour l’accès à la nationalité française des mineurs, trois ans en cas de placement à l’ASE.

### **C. UN DISPOSITIF ENCORE INCOMPLET**

Les mesures législatives et réglementaires déjà prises ou envisagées (systématisation des visas de transit aéroportuaire, obligation pour les compagnies aériennes à transmettre aux autorités la liste de leurs passagers) et surtout l’adaptation des pratiques policières (multiplication des contrôles « porte d’avion » qui permettent d’identifier à coup sûr la provenance des passagers irréguliers et la compagnie responsable, coopération avec les pays de départ...) ont permis de soulager grandement la pression qui s’exerçait à l’aéroport de Roissy. Mais tel n’est pas le cas ailleurs en région parisienne, et même sur l’ensemble du territoire.

Les réponses apportées jusqu’à présent, tant en matière de réglementation que de dispositif d’accueil, restent incomplètes et perdent encore de leur efficacité du fait de l’incertitude ou de l’inadaptation des règles de droit.

#### **1. L’absence de dimension européenne, et même nationale, des réponses apportées**

Le rapporteur pour avis a été frappé de l’absence de dimension européenne et même nationale de la politique menée jusqu’à présent.

Alors que l’Union européenne progresse activement dans la voie d’une harmonisation des systèmes d’asile et envisage même la mise en place d’une véritable politique commune avec les très contestés « lieux d’accueil » (ou camps

de rétention ? de tri ?) proposés par certains à l'extérieur de ses frontières, la question des mineurs isolés n'est pas posée à Bruxelles.

Sans doute serait-il effectivement très difficile de parvenir à une harmonisation s'agissant des mineurs isolés, car il ne s'agit pas seulement d'éventuels demandeurs d'asile, mais aussi, dans certains pays au moins comme la France, de personnes susceptibles d'acquérir la nationalité assez facilement (et nul n'envisage à court terme une harmonisation des droits de la nationalité), et enfin de mineurs, ce qui renvoie à tous les systèmes nationaux différents de protection ou de sanction des mineurs : intervention ou non d'une décision de justice dans les placements ; existence ou non de juridictions spécialisées (des enfants, des affaires familiales...) et organisation de celles-ci ; conceptions différentes du traitement de la délinquance des mineurs et de la majorité pénale, *etc.*

A l'échelon national, force est de constater que le problème des mineurs isolés se diffuse de plus en plus sur le territoire. Cependant, jusqu'à présent, la réponse organisée en matière d'accueil, avec une certaine implication de l'Etat, ne couvre guère que l'Ile-de-France.

Dans certains départements brutalement confrontés au problème, la situation est devenue conflictuelle. L'absence de places dans les foyers de l'ASE ou le refus du conseil général d'y accueillir certains jeunes conduit à les loger à l'hôtel, aux frais de l'Etat dans le cadre du dispositif d'urgence. Cette solution souvent coûteuse et qui ne garantit aucun accompagnement est déjà regrettable s'agissant d'adultes, elle l'est plus encore pour des mineurs.

Après la mise en place du dispositif propre à la région parisienne, un début d'organisation se met en place ailleurs. Dans quelques départements (l'exemple de la Sarthe a été cité), des conventions de bonnes pratiques (procédures à suivre en cas de signalement d'un mineur : détermination de l'identité et conditions d'un test éventuel d'âge osseux, conditions de prise en charge par l'ASE, *etc.*) ont été passées entre institutions intéressées, en premier lieu conseils généraux et parquets.

## **2. Des procédures parfois inefficaces et des questions de droit à éclaircir**

### ***a) Les difficultés d'identification, de qualification et de domiciliation des mineurs isolés***

Il convient en premier lieu de souligner que les mineurs étrangers constituent un « public » particulièrement difficile pour des administrations et des juridictions soucieuses d'identifier et de « catégoriser » leurs usagers.

Leur identification pose déjà problème : beaucoup portent des surnoms ; ceux qui pratiquent la délinquance en usent sciemment ; les documents issus des pays d'origine sont difficiles à authentifier. Cela dépend souvent de la bonne ou de la mauvaise volonté des ambassades (cela fonctionne, a-t-il été indiqué, quand les

diplomates des pays d'origine sont eux-mêmes convaincus que les enfants sont exploités et qu'il est de leur intérêt d'essayer de retrouver leur vraie origine) et dure des mois. Même quand des documents peuvent être authentifiés, ils ne sont pas nécessairement probants, l'état-civil étant purement déclaratif dans certains pays.

La question de l'âge, de la qualification de mineur, est sans doute la plus difficile. Longtemps très incertains, les tests d'âge osseux, du moins ceux pratiqués à Paris à l'hôpital Trousseau, sont maintenant moins contestés suite à un travail d'affinement et d'adaptation des abaques aux différentes populations. De toute façon, quels que soient les résultats de ces tests, il appartient aux juges des enfants de trancher de l'âge par tout moyen.

La situation des « mineurs-majeurs » dont l'expertise n'est pas claire ou bien contredit des documents d'identité et d'état-civil est entachée d'incertitude et systématiquement difficile : la tendance est de leur refuser symétriquement les avantages dont ils pourraient bénéficier en tant que mineurs, mais aussi en tant que majeurs (titre de séjour, contrat jeune majeur...).

La question de l'« isolement » réel des mineurs se pose aussi régulièrement, notamment en cas de délinquance.

La question de la domiciliation en France est certes moins grave, mais se pose par exemple pour la détermination des ressorts de juridiction. A Paris, la mise en place d'un cabinet de juge des enfants spécialisé sur les mineurs isolés<sup>1</sup> a d'abord été liée à ce problème : il n'était pas possible de rattacher ces jeunes sans domicile fixe à tel ou tel secteur géographique de compétence. La domiciliation détermine aussi l'ASE responsable et constitue donc une base féconde de contentieux pour les départements qui veulent contester des placements faits à leurs dépens.

Enfin, il faut garder à l'esprit que tout est compliqué par les problèmes de traduction, d'autant que les traducteurs ne sont pas toujours considérés comme fiables.

### ***b) Les compétences incertaines de l'administration, du juge des enfants et du juge des tutelles***

L'entrée d'un mineur dans le système de protection des pouvoirs publics peut se faire par la voie pénale, la voie judiciaire civile, elle-même subdivisée en deux, ou la voie administrative :

– au pénal, la justice des mineurs privilégie les mesures éducatives, d'une nature souvent très proche de celle des mesures civiles ;

---

<sup>1</sup> Jusqu'en octobre 2004 : l'activité est maintenant répartie entre cinq cabinets.

– statuant au civil, le juge des enfants place et/ou fait bénéficier de mesures d'assistance éducative le mineur estimé « *en danger* » (cf. articles 375 et suivants du code civil) ;

– le mineur sur lequel l'autorité parentale est vacante donne lieu à l'ouverture d'une tutelle prononcée par le juge des tutelles (cf. article 373-5 du code civil) ;

– l'article L. 223-2 du code de l'action sociale et des familles prévoit l'accueil en urgence des mineurs par l'aide sociale à l'enfance (ASE) en l'absence de représentant légal pouvant donner son accord, sous réserve d'en informer immédiatement le parquet, puis, au bout de cinq jours sans remise de l'enfant à sa famille ou accord de son représentant pour le placement, la saisine de « *l'autorité judiciaire* ».

L'option ASE en direct/juge dépend évidemment du mode de contact du mineur avec l'administration et des positions de principe éventuellement adoptées par les parquets.

La coexistence des deux canaux donne une double chance aux mineurs ou supposés tels demandeurs de prise en charge, qui, après avoir été rejetés par l'ASE, peuvent solliciter un juge des enfants. Quand il prend une ordonnance de placement, celui-ci se retrouve en situation d'ordonnateur de dépenses départementales que l'administration a pu refuser d'engager juste auparavant, au grand désagrément des conseils généraux...

Dans l'autre hypothèse, celle de l'admission en urgence, se pose la question de « l'autorité judiciaire » à saisir ensuite, qui n'est pas mieux définie, ce qui donne lieu à des pratiques diverses.

La coexistence de l'intervention du juge des enfants et de celui des tutelles entraîne quant à elle une incertitude sur celui qui doit avoir la compétence première vis-à-vis des mineurs étrangers isolés : la notion de « situation de danger » doit-elle primer ou bien l'intervention du juge des enfants doit-elle être cantonnée au cas de l'exercice défaillant de l'autorité parentale, le droit commun en cas de vacance de celle-ci (ce qui est la situation des mineurs isolés) étant la tutelle ? Le danger est-il inhérent au fait d'être seul à l'étranger pour un mineur (et donc une proie potentielle pour tous les trafics) ou doit-il être apprécié au cas par cas ? Doit-on prononcer une tutelle, qui est d'abord une mesure de protection patrimoniale, pour des jeunes qui, en l'espèce, sont par définition dépourvus de tout patrimoine en France ? Telles sont les questions.

Sans entrer dans le débat, il s'agit de souligner que même si les enjeux doivent être relativisés (les mineurs devant de toute façon être accueillis par l'ASE, que ce soit au titre du placement prononcé par un juge des enfants ou de la tutelle conférée au président du conseil général), l'incertitude juridique entretient un certain désordre dans un contexte de litiges permanents entre gestionnaires de foyers d'accueil et certains conseils généraux sur le thème : qui paye et quoi ? Des

parquets, notamment celui de Paris, très concerné, ont adopté une position de principe<sup>1</sup>, mais les pratiques sont hétérogènes sur le territoire et des juridictions supérieures ont pris des positions opposées<sup>2</sup>.

***c) Les décisions de justice contradictoires prises à propos de mineurs retenus en zone d'attente***

La question du statut particulier des zones d'attente, du particularisme des procédures qui s'y appliquent, des problèmes juridiques que cela pose, n'est pas nouvelle. Le rapport précité de M. Bertrand Landrieu comportait déjà des constats significatifs à cet égard : en 2002, observait-il, 71 % des mineurs placés en zone d'attente ont finalement pénétré sur le territoire national ; les décisions de levée de placement en zone d'attente sont pour la plupart motivées par des irrégularités procédurales, mais sont elles-mêmes juridiquement fragiles ; la même année 2002, les trois quarts de ces décisions, quand elles étaient frappées d'appel (par le préfet), ont été infirmées par la cour d'appel et la totalité en 2003.

Une nouvelle incertitude juridique concernant le statut des mineurs étrangers en zone d'attente s'est imposée tout récemment dans l'actualité.

Depuis le 22 août dernier, des juges des enfants du tribunal de Bobigny ont pris quatre ordonnances – au moins – de placement provisoire de mineurs (supposés tels) qui se trouvaient retenus dans la zone d'attente de l'aéroport de Roissy : trois fois, les mineurs ont été confiés par ces décisions à des parents résidant en France, une fois à l'ASE. Les juges des enfants ont fondé leurs décisions, conformément au droit, sur la situation de danger dans laquelle se trouveraient ces jeunes s'ils étaient renvoyés dans leur pays (en l'espèce des pays effectivement « troublés » : Congo-Kinshasa, Congo-Brazzaville et Côte d'Ivoire) et, dans un cas, s'ils étaient « lâchés dans la nature » en France (en invoquant un risque d'exploitation). Une des ordonnances évoque aussi le droit à la vie familiale protégé par la Convention internationale des droits de l'enfant pour justifier que le jeune soit confié au seul membre de sa famille pouvant l'accueillir, lequel se trouve vivre en France.

Cependant, le maintien en rétention des mineurs concernés avait naturellement été décidé chaque fois par le juge des libertés et de la détention, conformément à l'article 35 *quater* de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France : au-delà des quarante-huit premières heures, renouvelées éventuellement une fois, l'intervention du juge est nécessaire.

---

<sup>1</sup> Un protocole entre le parquet et l'aide sociale à l'enfance de Paris prévoit la prise en charge administrative (art. L. 223-2 du code de l'aide sociale et des familles) des mineurs et privilégie ensuite la voie de la tutelle ; la saisine en protection du juge des enfants n'est pas systématique, mais réservée aux cas de danger avérés par une enquête (prostitution, maltraitance...).

<sup>2</sup> Voir par exemple Cour d'appel de Paris, Président du conseil de Paris, 27/6/2003, et Cour d'appel de Lyon, Hasani, 18/6/2001.

On s'est donc retrouvé dans une situation de contrariété entre des décisions de justice qui est ingérable pour les policiers en charge de la zone d'attente : devaient-ils laisser sortir les enfants confiés à l'ASE ou à des parents, ou les garder en rétention et ensuite, le cas échéant, les réacheminer ? Des décisions diverses ont été prises : un adolescent a pu entrer sur le territoire ; les autres ont été reconduits en Afrique.

Le parquet a fait appel de plusieurs des ordonnances de placement contestées et il appartiendra aux juridictions supérieures (cours d'appel, voire Cour de cassation) de trancher définitivement de la question, qui renvoie à plusieurs points de droit délicats : le juge des enfants peut-il intervenir en zone d'attente, compte tenu du statut ambigu de celle-ci (sur le territoire français, mais *avant* la « frontière ») ? Doit-il apprécier le danger en fonction de la situation présente du mineur (placé en zone d'attente) ou de sa situation future s'il est renvoyé dans le pays d'origine ?

Ce problème illustre bien la difficulté juridique que posent les mineurs étrangers en ce qu'ils relèvent à la fois du droit des étrangers et de celui de l'enfance en danger.

#### ***d) L'absence de réponse satisfaisante à la délinquance des mineurs isolés***

La justice des enfants est largement dépourvue de moyens face aux mineurs étrangers délinquants du fait de la difficulté à les identifier et les retenir, *a fortiori* à identifier les adultes qui se cachent derrière eux.

En l'absence de centres éducatifs fermés à Paris et dans la mesure où l'incarcération est naturellement rare, les réponses aux actes de délinquance sont faibles et les audiences même se déroulent trop souvent *in absentia*.

A partir de ce constat, le parquet des mineurs de Paris privilégie le rappel à la loi, dont le principal intérêt est d'assurer le contact des jeunes avec un travailleur social qui pourra déceler les problèmes sanitaires et proposer une solution de placement pour ceux qui le demanderaient. Vis-à-vis des jeunes qui ne sont pas demandeurs de protection, il est admis qu'il n'y a pas grand-chose à faire.

Le recours à la procédure de jugement à délai rapproché, instituée par la loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice, a été présenté lors d'une audition comme une réponse possible à l'« évaporation » des prévenus avant les audiences. Cependant, elle ne peut être engagée que pour des mineurs déjà connus de la justice (enquête de personnalité effectuée lors d'une procédure antérieure de moins d'un an) et n'est donc probablement pas très adaptée à la population fluide (et aux identités incertaines) des jeunes délinquants étrangers isolés.

### *e) Les limites des réformes récentes*

Les dispositions législatives adoptées dans la période récente rencontrent des difficultés de mise en œuvre ou entraînent de nouveaux problèmes.

S'agissant des administrateurs *ad hoc*, on ne peut que regretter la parution tardive, en septembre 2003, du décret d'application nécessaire à leur mise en place effective, car dans l'intervalle, leur absence a été trop facilement utilisée comme argument de procédure pour obtenir des décisions de justice mettant fin à la rétention de mineurs en zone d'attente. Depuis lors, le recrutement des administrateurs *ad hoc* est difficile du fait du caractère dérisoire de leur rémunération, qui ne couvre pas les frais ; une solution consiste à désigner des personnes morales (associations), mais tous les parquets ne l'admettent pas et le choix de certaines associations peut être critiqué, leur spécialisation sur tel ou tel « créneau » n'étant pas toujours compatible avec la compétence juridique et la polyvalence que nécessite le « métier » d'administrateur *ad hoc*.

L'introduction d'une condition de durée de présence en France pour l'accès à la nationalité à dix-huit ans, qui était nécessaire, suscite à son tour des effets pervers. D'une part, cette évolution aurait pour effet, selon certaines personnes auditionnées, d'entraîner l'arrivée d'enfants de plus en plus jeunes. D'autre part, se pose désormais un vrai problème de statut pour les jeunes accueillis par l'ASE quand ils atteignent dix-huit ans.

La seule voie qui leur reste pour acquérir de droit un titre de séjour de longue durée est la demande d'asile, mais c'est une démarche qui peut être dure psychologiquement (il faut raconter son histoire personnelle) et qui est de toute façon incertaine, même si les chances d'obtenir le statut paraissent assez bonnes pour les mineurs : plus des trois quarts l'obtiendraient au CAOMIDA de Boissy-Saint Léger. Quelle que soit la réponse, elle n'est délivrée par l'OFPRA qu'à la majorité en l'absence de représentant légal, et cela entretient l'incertitude et les craintes.

A défaut, il est possible de solliciter un titre de séjour, mais celui-ci est rarement de droit pour les mineurs isolés. En effet, selon l'article 9 de l'ordonnance précitée de 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France (telle que modifiée par la loi précitée du 26 novembre 2003), les jeunes de seize à dix-huit ans peuvent demander un titre de séjour pour exercer une activité professionnelle mais, s'agissant de mineurs isolés, la délivrance de ce titre n'est de droit que s'ils sont présents en France depuis l'âge de treize ans (2° de l'article 12 *bis* de la même ordonnance). Par ailleurs, selon l'article 12 de l'ordonnance, le préfet peut délivrer une carte de séjour « étudiant » à un jeune majeur qui poursuit des études supérieures après avoir suivi une scolarité en France depuis l'âge de seize ans, mais sous réserve d'une entrée régulière sur le territoire. De fait, ces conditions laissent apparemment peu de chances à la plupart des mineurs et ex-mineurs accueillis.

Il semblerait qu'en pratique, les jeunes concernés obtiennent le plus souvent un titre de séjour délivré à titre discrétionnaire, grâce à la qualité de leur insertion et à l'accompagnement des centres d'accueil. De plus, d'après les informations recueillies par le rapporteur pour avis, une prochaine circulaire du ministre de l'intérieur devrait prescrire aux préfets de délivrer à titre dérogatoire un titre de séjour aux jeunes ayant bénéficié de mesures judiciaires de protection et engagés dans un parcours d'intégration socio-professionnelle.

Le fait est cependant que la crainte de se retrouver « sans papiers », l'attente longue et incertaine d'une décision de régularisation qui est et restera discrétionnaire ne facilitent pas l'intégration des jeunes concernés. A la rupture inévitable qu'entraîne pour eux la majorité en matière de prise en charge sociale (du foyer de l'ASE au foyer de jeunes travailleurs ou autre), s'ajoute le risque d'une rupture beaucoup plus grave. Certains l'anticipent en « disparaissant dans la nature » à dix-huit ans. Au mieux, l'attente de la décision d'attribution d'un titre de séjour est du temps perdu pendant lequel les démarches de scolarisation ou d'insertion professionnelle ne peuvent être continuées.

Cette situation est très mal vécue par les organismes d'accueil, tels que les *Orphelins apprentis d'Auteuil*, qui considèrent qu'ils prennent un engagement à vie à l'égard des jeunes, elle pose même un problème déontologique.

### **3. Les problèmes de fonctionnement du dispositif d'accueil**

#### ***a) La question de la scolarisation et de l'accès à la formation professionnelle***

Le niveau scolaire des jeunes qui sont accueillis dans des établissements spécialisés comme le LAO et le CAOMIDA est très hétérogène, des situations d'analphabétisme aux parcours scolaires normaux. Leur connaissance éventuelle de la langue française dépend naturellement de leur pays d'origine. Mais tous s'accordent sur le grand désir d'intégration, et donc d'éducation, de ces jeunes, dont quelques-uns parviennent ensuite à faire des études supérieures malgré le handicap linguistique et la rupture qu'ont inévitablement subie leurs études.

Les handicaps linguistiques ou en termes de formation antérieure, ainsi que la nécessité pour les jeunes de gagner rapidement leur vie, conduisent cependant en général à des orientations vers des formations assez courtes à des métiers manuels ou de service.

Le problème qui se pose alors est celui de l'absence de droit au travail pour ces jeunes étrangers sans statut au regard du droit des étrangers<sup>1</sup>, ou au mieux demandeurs d'asile dont le cas n'a pas encore été tranché. Selon l'article R. 341-4 du code du travail, la situation de l'emploi peut en effet être opposée à la demande d'autorisation de travail de tout étranger, sauf pour certaines catégories tels que les

---

<sup>1</sup> Cette absence de statut n'est par ailleurs pas gênante, les mineurs étant de toute façon inexpulsables.



détenteurs d'une carte de résident, dont les réfugiés dont la qualité a été reconnue. Or, l'absence de droit au travail entraîne l'impossibilité d'accéder aux dispositifs de formation en alternance qui impliquent la signature d'un contrat de travail : apprentissage et contrats de professionnalisation (antérieurement de qualification).

Le contournement de cette difficulté est recherché à travers des dispositifs d'alternance gérés par l'éducation nationale et n'impliquant pas la signature d'un contrat de travail (par exemple, les classes d'insertion pré-professionnelle par l'alternance).

Mais même la scolarisation dans le cadre de l'éducation nationale ne va pas de soi : en l'absence d'obligation scolaire à partir de seize ans, l'éducation nationale n'est pas toujours très empressée à prévoir des affectations.

Les problèmes de définition et de suivi de parcours de formation sont aggravés par les incertitudes en matière de régularisation à dix-huit ans.

### ***b) La difficulté à placer les jeunes***

Les structures d'accueil en place dépendent beaucoup d'énergie à placer leurs résidents.

Celles qui ont une vocation d'accueil provisoire se sont parfois fixé des objectifs en termes de durée d'accueil maximale. On constate alors que ces normes ne sont pas tenues : ainsi, au LAO de Taverny, le temps moyen de présence a-t-il été, sur une période correspondant à l'année scolaire 2003-2004, de plus de cent jours, alors que selon la convention passée avec l'administration, il devrait être de deux mois ; sur soixante-dix-huit jeunes sortis de l'établissement durant cette période, dix-huit y étaient restés plus de six mois. Les responsables du CAOMIDA et du LAO passent beaucoup de temps à rechercher des places en province et à négocier avec les services des départements concernés.

De même, les structures d'accueil provisoire associatives d'amont, qui sont censées placer ensuite les jeunes dans les circuits classiques de l'ASE, sont amenées, au contraire, à accueillir des mineurs que l'administration ne peut prendre en charge. Ainsi le foyer d'*Enfants du Monde-Droits de l'Homme*, a-t-il, sur la période octobre 2003-juin 2004, accueilli 18 % de jeunes adressés par l'ASE et 18 % également par le service social du tribunal de Paris (SEAT).

L'association est parfois sollicitée par les services de la justice pour la mise à l'abri de jeunes plus ou moins délinquants, parfois sortant de prison, qui posent des problèmes : les uns fuient rapidement et le passage dans la structure associative apparaît comme une sorte d'alibi de la justice ; d'autres restent et provoquent des troubles internes et avec le voisinage.

En ce qui concerne la problématique du placement, il convient enfin de signaler que l'article 59 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales suscite chez certains intervenants des craintes quant à

une augmentation des difficultés. Cet article organise une expérimentation de l'extension des compétences départementales pour la mise en œuvre des mesures civiles ordonnées par les juges des enfants : dans les départements admis à l'expérimentation, ces derniers ne pourraient plus opérer de placements directs dans des établissements de leur choix, mais devraient obligatoirement passer par le service de l'ASE ; or, pour les mineurs isolés étrangers, le placement direct est parfois une méthode de contournement de la mauvaise volonté éventuelle des conseils généraux en les plaçant devant le fait accompli.

#### **D. LA NÉCESSITÉ D'ÉLABORER UNE POLITIQUE**

Le rapporteur pour avis considère qu'il est temps que les pouvoirs publics articulent aux deux sens du terme, c'est-à-dire expriment et organisent, une politique vis-à-vis d'un phénomène dont rien ne laisse espérer qu'il va se régler spontanément grâce à un hypothétique tarissement des flux.

Il convient certes de saluer les résultats obtenus, en matière de maîtrise de l'immigration irrégulière à l'aéroport de Roissy, par la mise en place du système dérogatoire de la zone d'attente et l'investissement de la police de l'air et des frontières dans la lutte contre les réseaux de passage. Mais il paraît beaucoup plus difficile d'obtenir le même succès quant aux flux diffus qui traversent les frontières terrestres.

Le gouvernement a demandé à l'inspection générale des affaires sociales de travailler sur l'accueil des mineurs isolés étrangers. Une réflexion interministérielle est engagée.

Quelles orientations peut-on envisager ?

##### **1. Clarifier les points de droit, unifier les pratiques**

En premier lieu, il est clair que les incertitudes juridiques signalées, notamment sur les modalités d'entrée dans le système de protection, les compétences des différentes juridictions, devront être clarifiées ; elles pourraient faire l'objet, par exemple, de circulaires de politique judiciaire.

##### **2. Réfléchir à un dispositif national d'accueil**

Le second point à envisager concerne les modalités de prise en charge des mineurs étrangers.

On pourrait repartir de la proposition du rapport de M. Bertrand Landrieu de créer une « période d'accueil, d'évaluation et d'orientation » des mineurs à leur arrivée ou leur entrée dans le système de protection (en étendant au niveau national cette proposition à portée régionale). Il s'agit au fond de généraliser l'expérience du LAO. Ce type de solution impose un accord préalable sur le financement pendant la période d'accueil – Etat certainement, mais aussi

départements ? – et un engagement des départements à prendre en charge ensuite les jeunes à travers l'ASE.

Il est à noter que, dans cette optique, les *Orphelins apprentis d'Auteuil* ont proposé il y a deux ans de créer un centre *ad hoc* qui accueillerait, pour trois mois avant leur affectation définitive, les jeunes sortant du dispositif parisien de premier accueil, mais ce projet n'a pu déboucher faute de financement, car il s'agirait d'une structure commune que les différents départements d'Ile-de-France et l'Etat (auquel reviendrait logiquement la part « diagnostic-orientation » du coût) répugnent à financer.

L'option d'une « étatisation » de l'ensemble du dispositif d'accueil, sans distinction d'une période d'accueil et du placement ultérieur, serait plus radicale. Une telle évolution ne manquerait toutefois pas de justifications :

– En termes de responsabilité, le fait est que seul l'Etat a les moyens, par la législation adoptée par la représentation nationale et par l'utilisation qu'il fait de la police, de contrôler les flux migratoires ; il n'est donc pas illégitime qu'il en assume les conséquences financières.

– En termes d'efficacité, on constate que les mineurs isolés constituent une population à la fois concentrée géographiquement (sur Paris), même si cette concentration s'atténue, et potentiellement très mobile selon les opportunités puisque sans domicile fixe. La réponse logique à une telle situation réside dans un dispositif bien coordonné sur tout le territoire et équitablement réparti. Le rapport précité relève effectivement qu'« *une répartition équitable entre les départements sera inévitable* ». Un tel dispositif peut-il être conçu autrement que financé par l'Etat ?

S'agissant des adultes demandeurs d'asile, l'Etat assure le financement du réseau des centres d'accueil (CADA) : l'effort massif de créations de places mené ces dernières années peut donc s'accompagner d'une véritable organisation territoriale (mise en place de plateformes d'accueil avec des antennes de l'OFPRA dans les grandes villes, expérimentation de la gestion du dispositif au niveau des préfets de région) et d'un souci de répartition équitable (création de CADA dans tous les départements).

Pour ce qui est des mineurs isolés étrangers, coexistent déjà quelques structures de prise en charge spécialisées et les structures de droit commun de la protection de l'enfance en danger. L'affirmation d'une responsabilité financière de l'Etat pour leur prise en charge n'impliquerait pas nécessairement la création d'un réseau d'établissements *ad hoc*. Il existe déjà dans le code de l'action sociale et des familles une disposition conçue pour des situations de crise comme l'a été celle du Kosovo : l'article L. 228-5 prévoit la possibilité d'un accueil par l'ASE de mineurs admis sur le territoire national suite à une décision gouvernementale prise pour tenir compte de situations exceptionnelles ; cet accueil est alors réglé par une convention Etat-département et financé intégralement par l'Etat. L'extension de

cette disposition à l'ensemble des mineurs isolés étrangers permettrait sans doute une gestion souple de leur accueil, en se fondant sur les structures existantes et en faisant appel au volontariat des départements, dès lors que la question du financement serait réglée.

### **3. Définir un statut spécifique pour les mineurs isolés étrangers ?**

Une autre piste de réflexion touche à la définition éventuelle d'un statut spécifique aux mineurs et aux jeunes majeurs isolés étrangers, leur permettant d'accéder à un titre de séjour spécifique, qui garantirait leur accès (dès avant dix-huit ans) aux dispositifs d'alternance et leur maintien ultérieur sur le territoire. Ce titre de séjour pourrait être accordé dans des conditions assez strictes, avec un renouvellement conditionné aux efforts d'intégration (mesurés objectivement).

Le rapporteur pour avis est cependant conscient qu'un tel statut *de droit* pourrait entraîner les mêmes effets pervers que l'accès de droit à la nationalité française qui existait jusqu'en 2003. A défaut, on pourrait envisager :

– des aménagements, à préciser, en matière d'accès aux formations en alternance dans le cadre de l'apprentissage et de la formation professionnelle (la question valant aussi pour les demandeurs d'asile adultes) ;

– un dispositif d'anticipation et de contractualisation de la délivrance d'un titre de séjour à la majorité (cette délivrance restant non automatique), afin que les jeunes se voient garantir leur régularisation s'ils respectent des engagements d'intégration et que cette régularisation soit opérée sans délai à l'âge de dix-huit ans.

## TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission a examiné pour avis, sur le rapport de M. Jean-Marie Rolland, les crédits de l'action sociale pour 2005 au cours de sa séance du mercredi 16 novembre 2004.

Un débat a suivi l'exposé du rapporteur pour avis.

**M. Denis Jacquat, président**, a rappelé avoir attiré l'attention l'an dernier sur le problème des mineurs étrangers isolés qui va en s'amplifiant, notamment dans les départements frontaliers comme la Moselle. Les mesures les concernant coûtent très cher aux budgets des départements et la qualité de la prise en charge effectuée en France est très connue à l'étranger, ce qui tend à accroître l'immigration des mineurs. Au départ, l'ASE mobilisait 40 millions d'euros ; la somme a été multipliée par dix en deux ans. Il conviendrait de s'interroger pour savoir si la France doit suivre l'exemple de la Belgique et de l'Angleterre qui ont durci leurs normes d'accueil alors que ces pays étaient auparavant très accueillants.

**M. Pierre-Louis Fagniez** a fait part de son expérience de terrain dans sa circonscription couvrant les deux tiers du territoire de la commune de Saint-Maur-des-Fossés. Le problème des Roms est connu et cette population est bien définie et couverte par les accords de Schengen. Les enfants viennent d'autant plus en France que cette minorité est écrasée dans son pays d'origine. Toutefois derrière des mineurs isolés se cachent souvent des parents. Il y a quatre mois un groupe de quatre-vingts Roms, probablement encouragés par le conseil général du Val-de-Marne dirigé par des communistes, a occupé un terrain sur la commune de Saint-Maur, ce qui a eu un effet dévastateur dans une municipalité relativement conservatrice. Parmi ces quatre-vingts Roms, il n'est pas possible de savoir combien il y a de mineurs isolés afin de les protéger des conflits et des enjeux de pouvoir au sein de cette communauté.

**M. Marc Bernier** a fait valoir que le phénomène des mineurs étrangers isolés apparaissait en zone rurale. Lors de sa dernière réunion, le conseil général de la Mayenne en a d'ailleurs débattu, y compris de l'efficacité du test de l'âge osseux. La situation des orphelins roumains, qui sont essentiellement des Tziganes, est préoccupante. Ces enfants ont été abandonnés par leurs parents en raison de la politique de Ceaucescu. Ces abandons ont continué après la fin du régime car les comportements et les mentalités n'ont pas changé. Les enfants errants de Bucarest sont ainsi considérés comme un phénomène normal. Les députés pourraient saisir l'occasion de la discussion du projet de loi de programmation pour la cohésion sociale afin d'offrir à ces mineurs étrangers isolés une formation courte leur permettant d'être employés dans des secteurs qui manquent de main-d'œuvre.

En réponse aux différents intervenants, **le rapporteur pour avis** a indiqué que le coût annuel global de l'ASE est évalué entre à 35 et 110 millions d'euros,

alors même que les conseils généraux contestent l'obligation de devoir financer ces dépenses. Concernant la discussion du projet de loi de programmation pour la cohésion sociale, il serait intéressant d'étudier un amendement permettant aux mineurs étrangers isolés d'acquérir une formation professionnelle utile y compris dans une perspective de retour dans leur pays d'origine.

**M. Denis Jacquat, président**, a fait part de ses doutes quant à la réussite d'une politique de formation des jeunes sur le territoire national dans le but de leur permettre un retour dans leur pays d'origine. L'expérience réalisée par M. Jacques Godfrain, ministre de la coopération, avec l'Abbé Pierre en direction des pays africains s'est révélée décevante.

En réponse à une question de **Mme Béatrice Vernaudon** sur le calendrier d'examen des crédits de l'action sociale, il a ensuite observé qu'aucun membre des groupes de l'opposition n'a assisté à la présente réunion alors que M. Gaëtan Gorce a demandé l'annulation de la réunion de la commission, initialement prévue le mercredi 17 novembre à 16 h 15 pour examiner le projet de loi de programmation pour la cohésion sociale, afin de pouvoir participer à l'examen en séance publique des crédits de l'action sociale qui aura lieu au même moment. Cette annulation a conduit à convoquer la commission pour une réunion ce soir à 21 h 30.

Conformément aux conclusions du rapporteur pour avis, la commission a ensuite émis un *avis favorable* à l'adoption des **crédits de l'action sociale pour 2005**.

## ANNEXE

### LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

- **Direction générale de l'action sociale** : M. Jean-Jacques Tregoat, directeur général, Mme Joëlle Voisin, sous-directrice, Mme Catherine Briand, attachée, M. Olivier Chazy, chargé de mission, et Mme Hélène Furnon-Petrescu, chef de bureau
- **Ministère de la justice** : Mme Françoise Thomas, conseillère technique chargée de la protection judiciaire de la jeunesse, et Mme Ghyslaine Machal, chargée de mission au cabinet du procureur général de Paris
- **Ministère de l'intérieur** : M. Jean de l'Hermitte, conseiller chargé des affaires juridiques, et M. Bernard Schmeltz, sous-directeur des étrangers et de la circulation transfrontière
- **Association « Enfants du monde, droits de l'homme »** : Mme Monique Brioudes, présidente, et Mme Hélène Kouza, vice-présidente, responsable du centre du Kremlin-Bicêtre
- **Parquet de Paris** : M. Yvon Tallec, procureur, chef du parquet des mineurs
- **Tribunal de grande instance de Paris** : Mme Geneviève Lefebvre, juge des enfants
- **Protection judiciaire de la jeunesse** : M. Michel Duvette, directeur, et Mme Léa Parienti, magistrate, rédactrice
- **Ministère de la famille et de l'enfance** : Mme Françoise Bussenelle, conseillère technique chargée de l'aide sociale à l'enfance, M. Bao Nguyen, conseiller technique en charge des affaires budgétaires, et M. Bruno Sablière, chef de cabinet-adjoint en charge des relations avec le Parlement
- **Fondation des Orphelins apprentis d'Auteuil** : M. François Content, directeur général, et M. Thierry Rombout, directeur délégué de l'activité Ile-de-France
- **France Terre d'asile** : M. Pierre Henry, directeur général
- **Défenseur des enfants** : Mme Claire Brisset, défenseure des enfants, et M. Patrice Blanc, secrétaire général
- **Association Hors les murs – Parada** : M. Benoît Labayle, responsable développement

Par ailleurs, le rapporteur pour avis s'est rendu, le mercredi 13 octobre 2004, au **centre d'accueil et d'orientation des mineurs isolés demandeurs d'asile** (CAOMIDA) à Boissy-Saint-Léger où il a été accueilli par M. Dominique Bordin, responsable du centre.

Il a également visité, le mardi 26 octobre 2004, le **lieu d'accueil et d'orientation** (LAO) de Taverny où il a été accueilli par M. Jean-Claude Nicolle, directeur.

-----

N° 1864 – tome II – Avis au nom de la commission des affaires culturelles sur le projet de loi de finances pour 2005 : action sociale, lutte contre l'exclusion et ville (M. Jean-Marie Rolland)