Article publié dans le TSA Mensuel n°91

Revoir l'accueil des mineurs non accompagnés

Avril 2018

L'accueil des mineurs non accompagnés suscite la controverse en France, exacerbée en 2017 avec l'augmentation du nombre d'arrivées. Une refonte du dispositif d'évaluation de la minorité et de l'isolement apparaît indispensable pour mettre fin au bras de fer entre départements et État, sous le regard des organisations humanitaires et citoyennes.

À l'entrée de Ouistreham, tranquille station balnéaire proche de Caen, de jeunes hommes noirs discutent dans un petit bois en ce dimanche hivernal. Sur la route qui mène vers le port, où trois ferrys par jour partent vers l'Angleterre, deux autres marchent ensemble, puis deux autres encore un peu plus loin. L'été, de nombreuses familles viennent profiter de l'immense plage, mais l'hiver est d'ordinaire très calme. Le ballet des voitures de gendarmerie est donc inhabituel : les jeunes sont surveillés, tout comme les passants qui tenteraient de s'approcher d'eux. Pas de doute, à Ouistreham, l'ambiance a changé. « Nous avons commencé à voir des jeunes en juin, puis une quarantaine sont arrivés en juillet », raconte Michel Martinez, un habitant. Aujourd'hui, ils sont entre 80 et 100, sans abri.

En septembre, leur nombre augmentant, Michel Martinez et une vingtaine de Ouistrehamais ont créé le Collectif d'aide aux migrants à Ouistreham (Camo). « Nous avons souhaité les aider simplement, sans faire de politique, dans un élan humanitaire. Ils s'abritaient dans des petits parcs et des petites forêts, que le maire fait déboiser et nettoyer régulièrement. J'ai récupéré leurs duvets jetés dans des bennes à ordures, comme le moindre carton qui traînait », poursuit-il.

« Un minimum d'humanité »

Aujourd'hui, le collectif prépare deux repas chauds par semaine, servis dans une rue éclairée de la ville, distribue des vêtements, s'est doté d'une équipe médicale et s'est mis en lien avec des associations locales d'aide aux migrants. Ici, aucun centre d'accueil ni accompagnement n'est envisagé par la mairie. Lors de l'activation du plan Grand froid en février, seul le maire de la commune voisine de Colleville-Montgomery a ouvert son gymnase. « Ces jeunes, mineurs isolés pour la plupart, veulent aller en Angleterre et ne lâcheront rien. Ils sont en transit. Ce ne sont pas des bêtes sauvages qu'il faut chasser, mais des êtres humains dont nous devons nous occuper avec un minimum d'humanité », termine Michel Martinez.

L'exemple de Ouistreham illustre la tension, qui n'a cessée de s'exacerber ces derniers

mois, sur la question des mineurs non accompagnés (MNA). Tension entre les associations citoyennes ou humanitaires et les plateformes d'évaluation de la minorité et de l'isolement, tension entre les départements, qui réclament plus de moyens, et l'État. Elle fut aussi alimentée par l'évacuation des campements calaisiens fin 2016, qui a vu la création des centres d'accueil et d'orientation des mineurs isolés (Caomi) (1). Un dispositif dérogatoire au droit commun, décrié par le tissu associatif et très éphémère : plusieurs semaines après, la plupart des jeunes étaient repartis.

Les arrivées de mineurs ont fortement augmenté en 2017 : selon les derniers chiffres, 25 000 ont été pris en charge par l'aide sociale à l'enfance (ASE) et plus de 50 000 évalués, contre 13 000 prises en charge en 2016 et 4 000 en 2010. Ils viennent d'Afghanistan, de Syrie, d'Érythrée et d'ailleurs, au terme d'un parcours migratoire souvent très éprouvant. Rien d'étonnant donc à ce qu'ils soient au cœur des réflexions gouvernementales et départementales, sur le volet social, en ce début 2018. Très attendu, le rapport de la mission d'expertise État/Assemblée des départements de France (ADF), chargé d'explorer la piste d'un transfert vers l'État des modalités d'évaluation et de mise à l'abri, a été remis fin janvier (2). La mission recommande plusieurs solutions : l'accroissement des capacités de mise à l'abri, le raccourcissement du délai d'évaluation de 40 à 25 jours, la différenciation des procédures pour les jeunes « manifestement mineurs »

et ceux « manifestement majeurs », la création d'un fichier national biométrique, le transfert de compétences vers l'État, à charge pour les préfets de mettre en oeuvre la mise à l'abri et l'évaluation... comme pour les adultes.

Un dispositif très critiqué

Une vingtaine d'associations et de syndicats accompagnant ces mineurs - dont le Syndicat des avocats de France (SAF), la Cimade, le Gisti - ont vivement réagi : « Une telle réforme serait non seulement contraire aux principes et aux droits tels que définis par les conventions internationales, mais renverserait également tous les principes de protection de l'enfance du droit français. » Le gouvernement, déjà critiqué en son propre sein pour sa politique migratoire, n'a toujours pas tranché. Quelle que soit l'option choisie, une transformation du dispositif, qui concentre toutes les critiques, est nécessaire. Instauré par la circulaire dite « Taubira » du 31 mai 2013, visant à organiser le premier accueil, il a été complété par un décret du 24 juin 2016 consacrant l'appellation « mineurs non accompagnés », et entérinant un accueil provisoire d'urgence de cinq jours géré par le département, chargé de procéder à l'évaluation de la minorité et de l'isolement. Un recours en annulation devant le Conseil d'État par l'ADF, qui souhaitait déjà le transfert de cette compétence vers l'État, a été rejeté en juin 2017.

« Les conséquences des défaillances des pouvoirs publics et des services départementaux sont dramatiques, accablantes, affirme Corentin Bailleul, référent MNA chez Médecins du Monde (MdM). Les jeunes arrivent très abîmés physiquement et psychologiquement, avec de nombreux troubles post-traumatiques, et les dispositifs tels

qu'ils sont pensés renforcent leur vulnérabilité. » Entretiens courts, marqués par « le soupçon », évaluation physique et comportementale « légale mais contestable », comme l'utilisation de tests osseux peu fiables, contestation de la validité des pièces d'identité présentées : « entre 60 et 85 % des jeunes voient leur minorité contestée », observe-t-il. Ils sont alors orientés vers le 115, se retrouvent à la rue faute de papiers d'identité indiquant leur majorité ou de place dans un hébergement d'urgence saturé. Les autres sont pris en charge par le département, certains passant de longs mois à l'hôtel avec un accompagnement minimal.

Aide humanitaire et citoyenne

Ce scénario se rejoue dans de nombreuses villes de France, plongeant souvent dans le désarroi les travailleurs sociaux chargés de procéder à cette évaluation. « Les arguments utilisés sont tout à fait contestables, et même si par notre fonction de travailleur social nous essayons de rester bienveillants, le système nous pousse à l'interrogatoire », analyse Rozenn Le Berre. Cette ancienne éducatrice chargée de l'évaluation a quitté son poste au bout d'un an et demi, avant de raconter le labyrinthe administratif des jeunes dans un livre poignant (3). En novembre dernier, l'Association nationale des assistants de service social (Anas) publiait un avis sans appel : « l'évaluation à des fins de contrôle [...] n'est compatible ni avec la place ni avec la fonction d'assistant de service social », elle est ainsi « inacceptable d'un point de vue éthique et déontologique ».

Cette « gestion » du premier accueil a engendré le déploiement de l'aide humanitaire d'un côté, de l'aide citoyenne de l'autre. En décembre, Médecins sans frontières ouvrait un accueil de jour à Pantin. L'organisation non gouvernementale MDM a quant à elle déployé trois programmes d'accompagnement à Lille, Nantes et Rouen-Caen auprès des jeunes non reconnus mineurs. « Nous leur donnons accès à la domiciliation au centre communal d'action sociale (CCAS), à l'aide médicale de l'État (AME), nous demandons une scolarisation, nous sommes en lien avec des permanences juridiques associatives, et nous appelons le 115 trois fois par semaine pour réserver des places », décrit Nicolas Martine, travailleur social à la plateforme MDM de Caen. Côté solidarité citoyenne, de très nombreuses initiatives d'hébergement solidaire ont vu le jour ces dernières années dans les grandes villes. « J'accueille un jeune qui va avoir 16 ans en avril mais qui a été débouté par la plateforme d'évaluation sans avoir été mis à l'abri, témoigne Laure Leray Patillot, qui vit près de Nantes. Nous attendons le jugement qui le reconnaîtra mineur. Je suis devenue hébergeuse solidaire parce que je me sentais personnellement concernée par l'exil, le fait de devoir quitter son pays à cause des violences, de la guerre ou de la misère. »

Laure Leray Patillot est aussi à l'initiative de la Prépa solidaire des enfants nantais, une plateforme numérique qui regroupe la permanence juridique, le collectif des hébergeurs solidaires de Nantes et alentours, Action jeunesse scolarisation et Médecins du Monde. Outil d'information et de communication, support de réflexion, cette plateforme invite aussi les citoyens à l'engagement. « L'idée, c'est de

rendre visible toutes les actions solidaires qui existent pour les enfants nantais dont la minorité n'a pas été reconnue par le conseil départemental (CD) », poursuit-elle. À Nantes comme ailleurs, des juristes montent des dossiers pour que les jeunes obtiennent une reconnaissance de minorité par le juge des tutelles. Combien aboutissent ? Impossible de le savoir sur un plan national : en Ile-de-France en 2016 selon le Gisti, ces procédures ont été positives en moyenne pour 50 % des jeunes, mais le chiffre décroît en 2017.

Gérer les flux

De leur côté, les départements assurent faire de leur mieux avec les moyens dont ils disposent. Exemple dans les Landes où de nombreux mineurs sont arrivés fin 2017 - 55 jeunes en octobre, 60 en novembre, 83 en décembre - par flux réguliers de 5 à 6 mineurs par jour. « Nous n'avons pas fait le choix de dire "on est complets" comme cela se pratique dans d'autres départements, dans cette période où pourtant tous nos agents avaient besoin

de souffler », explique Paul Carrère,

vice-président chargé des affaires sociales. Le département a fait appel au système D : familles d'accueil, établissements médico-sociaux dont des établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad), district de football et son espace de formation... afin d'ouvrir des places. « Tout s'est très bien passé, nous avons réussi à ne pas abandonner les enfants, ni les mettre à l'hôtel. Depuis janvier, nous avons passé des accords avec plusieurs collectivités pour un hébergement dans des bâtiments publics non utilisés », poursuit-il. Fatigués de gérer ces arrivées sans grands moyens, le président du CD des Landes et ses quatre voisins ont adressé un courrier commun fin janvier au Premier ministre pour demander à « l'État de clarifier la situation et de revenir dans le jeu ».

Sur les territoires, pour réfléchir à des solutions et des modalités d'apaisement, les Uriopss jouent les pompiers. Dans les Pays de la Loire, la fédération régionale a réuni une centaine d'acteurs institutionnels et associatifs le 27 novembre dernier à Laval, un an et demi après une première réunion à Angers. « Il nous a semblé nécessaire d'ouvrir des lieux de concertation pour renforcer le dialogue entre les acteurs, aller vers un peu de plus d'action collective et formuler des propositions », décrit Anne Postic, directrice régionale de l'Uriopss Pays de la Loire. Autre ambition : la création d'un diplôme universitaire sur l'accompagnement des MNA et d'un espace de participation des jeunes ayant connu

un parcours migratoire, dans une optique de coconstruction des politiques publiques.

« Il n'existe pas de diplôme pour cet accompagnement, qui fait pourtant appel à de nombreuses compétences - éléments de géopolitique, interculturalité, droit - et de la mise en réseau, poursuit-elle. Quant à la participation des mineurs, nous nous appuyons sur l'expérience des comités régionaux des personnes accueillies et accompagnées (CRPA) ». À Marseille, un mois après l'occupation de l'église Saint-Ferréol du Vieux Port par des mineurs à la rue malgré une ordonnance de placement

provisoire, un groupe de travail s'est aussi réuni sous l'égide de l'Uriopss. Objectifs : coordonner l'accompagnement des mineurs en maison d'enfants à caractère social (Mecs), favoriser les partenariats avec les acteurs du soin et de la formation, élaborer un cahier des charges pour un accompagnement pérenne.

Articuler les réponses

« Dans les Bouches-du-Rhône, où le nombre de mineurs a doublé entre 2014 et 2017 - 532 aujourd'hui selon le département - il est nécessaire de dresser un état des lieux pour recenser l'ensemble des dispositifs et orienter au mieux les jeunes, décrit Cécile Bénézet, conseillère technique enfance-famille à l'Uriopss Paca. Nous constatons que les structures marseillaises sont saturées alors que d'autres en périphérie, qui accueillent moins de MNA, seraient prêtes à le faire. Pour articuler les réponses, il faut mieux se connaître. »

Une fois reconnus mineurs, l'accompagnement des jeunes par le secteur médico-social ne pose pas particulièrement de difficultés, pourvu que l'accès aux soins, l'apprentissage de la langue, la scolarisation ou la formation professionnelle soient mis en place rapidement. C'est-à-dire avant le couperet des 18 ans, quand de nombreux départements abandonnent les contrats jeunes majeurs. Fin janvier, l'Observatoire national de l'action sociale (Odas) dévoilait une étude mettant en valeur des dispositifs d'accompagnements

originaux, comme l'appui sur des réseaux d'entreprise pour l'accueil des MNA en apprentissage, ou le dialogue entre acteurs du territoire permettant de lister les formations qualifiantes ouvrant droit à un titre de séjour (4). « La prise en charge des MNA soulève plus de satisfaction que de critiques », osait même l'Odas devant ces expériences encore peu nombreuses. Avant d'ajouter : « À l'exception bien entendu du problème délicat du premier accueil. »

(1) tsa n°78, déc. 2016/janv. 2017, p. 10 ; www.tsa-quotidien.fr, 14 nov. 2016.

(2) www.tsa-quotidien.fr, 31 janv. 2018.

(3) « De rêves et de papiers. 547 jours avec les mineurs isolés étrangers », La Découverte ; tsa n° 79, févr. 2017, p. 49.

(4) www.tsa-quotidien.fr, 30 janv. 2018.

InfoMIE : pour tout savoir sur les MNA

C'est un site à nul autre pareil : InfoMIE, géré par l'association éponyme, est une mine d'informations à destination des professionnels, des bénévoles, des départements, des chercheurs et des mineurs isolés. Cette plateforme nationale, dont sont membres une cinquantaine de personnes physiques et morales, recense toutes les recherches, les textes juridiques, les actualités jurisprudentielles, politiques et sociales en lien avec les mineurs non accompagnés. Avec sa

permanence téléphonique de renseignements juridiques, ses espaces de discussion (InfoMIE - RIME), le site créé en décembre 2006 est devenu incontournable. Problème : sa fragilité financière, qui ne permet de financer qu'un poste salarié, celui de la coordinatrice. En janvier, l'association a volontairement bloqué l'accès au site pendant une semaine afin d'alerter sur le manque de soutien financier des pouvoirs publics, « à un moment où le gouvernement prépare une réforme d'ampleur sur les questions de l'évaluation et de l'accueil provisoire d'urgence des mineurs isolés ». Émettant « l'hypothèse d'un désintéret », l'association en pointait le danger « pour le respect des droits de l'enfant en France, au moment où de nouveaux acteurs - les services de l'État - vont devoir se confronter aux situations nouvelles et complexes de ces enfants en danger ». L'alerte, accompagnée d'un appel aux dons, a été très fortement relayée sur les réseaux sociaux.

Angéline Étiemble,
Sociologue

Connaît-on vraiment ces mineurs ?

Angéline Étiemble : En 2002, j'ai établi une typologie avec cinq profils distincts, moins au regard de leur nationalité que des motifs de leur migration. Elle distinguait les mineurs mandatés - par la famille, pour des raisons économiques ou suivre des études - les mineurs exilés, demandeurs d'asile ou réfugiés, les mineurs exploités, relevant de la traite des êtres humains, les mineurs errants, déjà à la rue dans leur pays d'origine et les mineurs fugueurs, quittant brutalement leur famille ou leur institution. En 2012, à la demande du ministère de la justice, j'ai complexifié cette typologie et ajouté deux profils : les mineurs « rejoignant » - une partie de leur famille - et les mineurs « aspirants », souhaitant vivre leur jeunesse dans de meilleures conditions que dans leur pays d'origine. Cette typologie a rencontré un grand succès mais a très vite été réduite aux deux profils de la migration adulte, les mineurs mandatés et les mineurs exilés, comme si nous étions dans l'incapacité de penser les autres profils. Or la réalité est plus complexe.

Quel regard portez-vous sur l'évaluation, source de crispations ?

A. É. : Elle est nécessaire : nous devons savoir qui sont ces jeunes, où ils en sont et comment ils vivent. Mais selon la circulaire Taubira, l'évaluation devrait être effectuée dans l'intérêt supérieur de l'enfant et sur une présomption de minorité. Or la présomption de majorité est très présente et les modalités interrogent : la durée des entretiens, le jugement « sur pièce », les tests osseux avec leur marge d'erreur de deux ans. Le regard est plutôt soupçonneux, pourtant tous les mineurs

isolés ne sont pas dans une demande de protection. La protection de l'enfance n'a pas été préparée, et ne l'est toujours pas, à les accueillir et les prendre en charge. Il existe un décalage entre le phénomène structurel de ces migrations juvéniles, durablement installé et qui va sans doute augmenter, et les dispositifs actuels. La réponse consiste donc à fermer le sas, réguler où c'est possible, lors de l'évaluation.

Et sur les associations citoyennes ?

A. É. : Je trouve dommage qu'il y ait des tensions dans les départements, parce que cela ne peut que se traduire négativement pour les jeunes. Les associations citoyennes sont parfois nécessaires pour assurer l'hébergement, mais les bénévoles sont peu formés. Il faut aussi entendre que certains départements, notamment les départements ruraux manquant d'infrastructures, se trouvent dans de vraies problématiques de mise à l'abri, notamment dans les périodes où les arrivées sont nombreuses. Ils ont besoin de moyens et de personnels. Les associations citoyennes doivent travailler sur leur mission, leur rôle, être vigilante sur la protection des enfants, le droit des étrangers. Car la bienveillance ne suffit pas. Il faut être formé et accompagné.

Comment voyez-vous l'avenir des mineurs ?

A. É. : Il faut engager un chantier sur ces migrations : mieux les comprendre, pour mieux protéger les jeunes et les inscrire dans un parcours pérenne. Ils mettent le doigt sur des difficultés qui traversent le champ de la protection de l'enfance et ses continuités avant et après la majorité. Ils posent les mêmes questions que l'ensemble des jeunes, mais en fonction de leurs parcours et attentes, les propositions doivent être adaptées et construites avec eux. Les travailleurs sociaux doivent être mieux formés sur les plans culturel, linguistique et juridique. Pour cela, l'État doit s'engager davantage pour répondre aux arguments financiers des départements, qui n'ont pas l'impression d'être entendus. Enfin, il faut réfléchir à un vrai statut juridique pour ces jeunes, qui reste inexistant alors qu'une réflexion en ce sens est engagée depuis les années 90. Ce statut permettrait de mieux adapter les réponses.

DOSSIER RÉALISÉ PAR LAETITIA DELHON

Écrit par

DOSSIER RÉALISÉ PAR LAETITIA DELHON