



Mineurs isolés étrangers à Paris : dépasser l'urgence ?

par Dominique Bordin*

Un précédent numéro de cette revue ⁽¹⁾ était consacré à la problématique des mineurs isolés étrangers. Plus particulièrement, la situation parisienne était largement évoquée du fait de sa spécificité qui tient à plusieurs aspects : l'importance des flux d'arrivée, les caractéristiques des mineurs isolés étrangers présents à Paris, et enfin, l'existence d'un dispositif d'accueil, piloté par l'État.

En 2008, plus de 1000 mineurs isolés ont été repérés dans les rues de la capitale. Plus de 700 ont fait l'objet d'une mise à l'abri au cours de cette même année (compte rendu de réunion DASS de Paris du 19 janvier 2009).

Parmi eux, les mineurs d'origine afghane, dits «en transit», constituent et de loin, le groupe le plus important. Ils représentent 61% des mineurs isolés repérés et 68 % des mises à l'abri. Les particularités de leur parcours, les difficultés que pose leur accueil, influencent singulièrement les orientations actuelles du dispositif d'accueil parisien.

Celui-ci rappelons-le, présente la spécificité d'être piloté par l'État, en l'occurrence la Direction de l'action sanitaire et sociale de Paris (DASS) et d'être unique en son genre en France.

Alors qu'un désengagement de l'État semblait se dessiner, l'intérêt du dispositif dit «Versini» (du nom de sa créatrice en 2002) était réaffirmé mais ses limites étaient également mises en évidence.

Les difficultés d'articulation et l'absence de coordination des différents acteurs de la protection de l'enfance à Paris figuraient en bonne place parmi les limites rencontrées.

Six mois après, comment la situation a-t-elle évolué ?

Il est utile de dresser un premier bilan de ces six mois, tant ils ont été intenses sur le «front» des mineurs isolés. La période hivernale crée un contexte tout à fait particulier, qui accentue les tensions et les contradictions du système de protection de l'enfance à Paris.

À l'automne, la presse se faisait l'écho de la situation de crise que rencontrait la Grèce dans l'accueil des réfugiés et des conditions insoutenables dans lesquelles ces derniers se trouvaient.

Le Haut Commissariat aux réfugiés des Nations Unies conseillait même aux autres pays européens de ne plus renvoyer les migrants vers la Grèce tel que prévu dans le cadre de la convention de Dublin II, estimant que ce pays ne respectait plus la convention de Genève.

Un article du journal *Le Monde* (édition du 22/10/2008) signalait la présence de plusieurs milliers de réfugiés massés à la frontière gréco-turque et autant, bloqués sur le port de Patras. Parmi eux, une majorité d'afghans, dont de nombreux mineurs, désireux de rejoindre le nord de l'Europe.

Alarmés par cette information, les associations tentaient alors de sensibiliser les

pouvoirs publics afin d'anticiper sur l'arrivée inévitable d'une partie de cette masse d'exilés à Paris.

Une lettre était envoyée en ce sens au Préfet de Paris, le 21 octobre 2008, par les 4 associations du dispositif parisien : Enfants du monde-droits de l'Homme, Arc 75, Hors la rue et France terre d'asile.

En effet, la capitale se trouvant sur la route des exilés afghans, l'hypothèse d'arrivées importantes avait un caractère plus que probable, l'inconnue résidant plutôt dans les délais que mettrait cette population à atteindre la France.

Toutefois, il était clair que cet afflux allait se produire durant la période hivernale, c'est à dire entre le 1^{er} novembre 2008 et le 31 mars 2009, et donc dans un contexte particulièrement tendu en terme de capacité d'hébergement d'urgence.

* Directeur de la protection des mineurs isolés étrangers à France terre d'asile.

(1) JDJ, n°277, septembre 2008.

Le lendemain de Noël c'est une vingtaine de mineurs afghans qui sont «repérés»

La Ville de Paris, à travers sa compétence de département, réagissait et accordait début décembre, une extension temporaire pour une durée de 6 mois, de 20 places d'accueil hôtelier destinées aux mineurs isolés, à l'association France terre d'asile (FTDA).

La DASS de Paris restait pour sa part dans l'expectative, affirmant ne pas vouloir étendre la capacité d'accueil, notamment en terme de mise à l'abri.

À l'approche de l'hiver, cette capacité se répartit de la façon suivante :

- 19 places en accueil collectif dans le centre du Kremlin Bicêtre de l'association Enfants du monde-droits de l'Homme (EMDH);
- 3 places mises à disposition par ARC 75 au sein du Relais 18;
- et enfin 50 places d'hôtel gérées par FTDA.

L'intervention du département permet donc au dispositif de passer de 71 à 91 places au mois de décembre 2008.

Toutefois il est nécessaire de préciser que les places financées par Paris ne relèvent pas de la «mise à l'abri», mais se veulent une solution de sortie du dispositif de l'État en constituant la première étape d'une prise en charge au titre de l'Aide sociale à l'enfance (ASE). Ce dispositif temporaire est destiné à des jeunes qui ont montré leur volonté de s'inscrire dans un projet de prise en charge éducative en France, et pour lesquels le service de l'ASE ne dispose pas de solution d'orientation immédiatement disponible.

Il doit permettre de poursuivre le travail de stabilisation et d'affiner le projet de placement.

Un dispositif temporaire

Contrairement au dispositif de mise à l'abri, les jeunes mineurs isolés bénéficient d'une immatriculation à la CMU, d'un bilan de santé systématique, de la carte «Solidarité transport», reçoivent une allocation de vestiaire d'urgence et se voient désigner un éducateur référent par le service de l'ASE.

Leurs droits et leurs devoirs, fruits d'une concertation entre le service de l'ASE et FTDA figurent dans un contrat d'accueil établi pour chaque jeune.

Ce dispositif temporaire, financé par la Ville est censé préfigurer la mise en œuvre d'une véritable structure d'accueil positionnée entre la mise à l'abri et le placement éducatif à plus long terme, en permettant un véritable travail autour de l'orientation des mineurs précédemment dits «*en transit*». Pour Paris, il est hors de propos de remettre en cause le statu quo qui prévaut et qui fait que le dispositif d'accueil financé par l'État joue comme un véritable «sas» d'accueil d'urgence, en amont de l'ASE. Il s'agit d'apporter des réponses nouvelles et adaptées à la spécificité du public en question.

Les émeutes en Grèce et leur conséquence indirecte : l'afflux soudain des exilés bloqués jusqu'alors, va provoquer un bouleversement de la situation et emporter les précautions.

Le lendemain de Noël c'est une vingtaine de mineurs afghans qui sont «repérés» place du Colonel Fabien et pour lesquels l'équipe de maraude de FTDA tente de trouver une solution avec le 115 et la cellule d'Urgence Sociale de la DASS. Les températures sont alors négatives et nous sommes en pleine mobilisation hivernale, une alerte météorologique étant lancée.

Alors que des places sont vacantes dans les différentes structures mobilisées (CHU, gymnases, etc.), par manque de moyens de transport et inadéquation des procédures d'orientation vers ces structures, les exilés notamment afghans, restent dehors par des conditions plus que précaires.

De plus, s'agissant des mineurs, se pose la question de la responsabilité quant à leur transport d'une part, et celle de leur hébergement d'autre part, dans des structures accueillant des adultes.

Finalement, c'est la police, à travers la Brigade d'assistance et de protection des sans abris (BAPSA) intervenant plus tard dans la nuit, qui va prendre en charge la vingtaine de jeunes qui, entretemps, s'étaient repliés dans un jardin

public, le parc Villemin, pour y passer la nuit.

Après moult tergiversations, c'est l'Espace solidarité insertion (ESI) «*La maison du partage*» gérée par l'Armée du Salut qui va être réquisitionnée pour accueillir exclusivement les mineurs isolés étrangers.

Constituant un réseau de lieux d'accueil de jour, «*les Espaces Solidarité Insertion sont destinés à accueillir sans exclusive tous ceux que les difficultés de l'existence ont conduit à un état de très grande précarité et de grande exclusion, voire de grave désocialisation, qui les contraint à vivre dans des lieux inappropriés (notamment la rue, les réseaux de la RATP, les gares, les hébergements précaires)*» - extrait du Cahier des charges «*Espaces solidarité insertion*» (ESI).

Les ESI sont financés conjointement par l'État, le département de Paris et la RATP. Ils peuvent être réquisitionnés pour l'accueil de nuit dans le cadre du plan d'urgence hivernale.

Un hiver à Paris

Il va falloir encore trois jours supplémentaires, pour que l'équipe de maraude de FTDA soit habilitée à accompagner directement les mineurs dans cette structure alors qu'elle est située à cinq minutes à pied du point de rassemblement des exilés afghans, place du Colonel Fabien dans le 10^{ème} arrondissement.

C'est dans une situation de crise aigue et à l'issue d'un véritable «bras de fer» que chacun des protagonistes va accepter de faire un «pas de côté», une entorse à ses règles de fonctionnement, de déroger à ses procédures, afin de permettre l'hébergement des mineurs isolés.

C'est donc une solution d'urgence, «bricolée» à partir de la réalité de la situation dans la rue qui va s'organiser.

Calquée sur la mise à l'abri des «SDF» adultes, le dispositif mis en place permet d'accueillir jusqu'à 30 jeunes. Ces derniers identifiés chaque soir par l'équipe de maraude de FTDA, sur la place du Colonel Fabien, sont ensuite conduits jusqu'à la structure d'accueil.

On ne peut parler d'admission car il n'y a pas de place acquise

Là, ils bénéficient d'un repas chaud, d'une douche, d'une possibilité de laver leur linge et de soins de base.

Une liste, comportant comme indication les noms, prénoms et âges, est établie chaque soir sur une base déclarative, et envoyée au 115, à la DASS et à la CAMIE (Cellule d'accueil des mineurs isolés étrangers de l'ASE).

Le couchage est spartiate, il s'agit de matelas de camping et de sacs de couchage installés dans la salle commune. La surveillance est assurée par deux veilleurs de nuit et une veille est assurée par les cadres de l'Armée du Salut et de FTDA.

La structure est close pour la durée de la nuit. Elle n'est réouverte, après un petit déjeuner, qu'à 8 heures, heure à laquelle les jeunes doivent impérativement quitter les lieux pour retourner dans la rue ou tenter leur chance dans les accueils de jour.

Entre le 29 décembre 2008 et le 31 mars 2009, on peut chiffrer à environ 230 le nombre de jeunes accueillis grâce à ce dispositif.

Un quart des jeunes y a séjourné 4 jours, un autre quart 30 jours, et la moitié restante a bénéficié en moyenne de 15 jours de mise à l'abri. L'approximation des chiffres tient aux allers et venues des jeunes et aux difficultés d'une identification précise.

Le dispositif a accueilli uniquement des garçons dont les plus jeunes avaient 10 ans. Toutefois, la grande majorité des mineurs isolés déclaraient un âge de 15-16 ans (74%) et étaient d'origine afghane.

Les autres nationalités présentes mais de façon très minoritaire étaient les Pakistanaïens, Iraniens, Indiens du Pendjab ou du Cachemire et quelques «individualités» : Palestinien, Tunisien, Darfourien, Chinois, Ivoirien, Malien...

La confiance

Entre l'attente de la douche et le coucher, le dialogue s'installe entre les jeunes et avec l'équipe. C'est le temps des histoires, des récits de départs, de passages de frontières, des aventures vécues, des épreuves surmontées.

Ce sont les montagnes entre la Turquie et l'Iran et le tir à vue des gardes frontières, les personnes abandonnées parce qu'elles ne peuvent suivre le rythme de marche.

C'est la traversée de la mer entre la Turquie et la Grèce, les naufrages, les morts, les «commandos» grecs dont la brutalité interroge. Certaines scènes sont filmées sur les téléphones portables et ne laissent «malheureusement» pas de doute quant à la réalité des violences subies, comme l'expose le rapport de Human Rights Watch de décembre 2008⁽²⁾.

Ce sont les passeurs à Patras et la montée dans ou sous les camions selon les moyens dont on dispose.

C'est également le moment des questions sur la France, sur les possibilités de faire des études de travailler, d'obtenir «des papiers».

C'est un temps de répit, un temps protégé, en marge des chemins de l'exil, une halte, qui permet convivialité et partage.

Une psychologue stagiaire s'est intéressée à la façon dont les mineurs percevaient la structure d'accueil. Elle écrit dans son rapport de stage que les jeunes afghans nomment l'endroit *tchaikhaneh* c'est-à-dire la maison du thé. «*La maison du thé, l'équivalent du café-brasserie ou de la cafétéria, où l'on prend du thé, l'on discute et l'on mange des plats simples. La carte y est assez limitée. Tchaikhaneh est un en droit populaire mais aujourd'hui on ne voit apparaître des modernes notamment dans les quartiers chics de Téhéran*» (rapport de stage de Diane Marchand).

Le contexte est propice à l'établissement d'une «*accroche relationnelle*» qui autorise le dévoilement du projet migratoire, et éventuellement des doutes, des incertitudes qui l'entourent.

L'accueil collectif crée une situation de groupe qui facilite l'observation des jeunes, le repérage des difficultés, des fragilités de tel ou tel. Il génère également un sentiment de sécurité créé par la familiarité de la présence d'un groupe de pairs. On a pu observer que ce sentiment

transcendait les critères religieux, d'origine nationale ou ethnique, et que le groupe de mineurs afghans accueillait en son sein, le jeune Chinois ou le jeune Darfourien par exemple.

La flexibilité de la capacité d'accueil permet d'avoir une approche moins restrictive de la minorité et précisément, de se ménager un temps d'observation, sur ce qui reste un enjeu d'importance en vue d'une éventuelle orientation ultérieure vers le service de l'ASE.

La souplesse des modalités d'accueil - on ne peut parler d'admission car il n'y a pas de place acquise - autorise les allers et venues. Certains vont tenter l'aventure à Calais, d'autres vont faire une incursion en Belgique ou en Allemagne et revenir quelques jours après.

Concernant les mineurs dits «*en transit*» et qui s'interrogent en réalité sur l'opportunité de poursuivre leur périple ou de rester en France, c'est l'expérimentation concrète des conditions de premier accueil qui va se révéler déterminante dans leur décision.

Plus que de longs discours, auxquels ces mineurs accordent peu de foi, ces conditions constituent pour eux un révélateur de l'attention qui leur est portée, de l'hospitalité qui leur est accordée et de la protection dont ils peuvent se prévaloir. C'est à travers cette perception que les jeunes préjugent de l'accompagnement socio-éducatif futur dont ils pourront bénéficier.

Les règles de fonctionnement minimales : respects des autres et des lieux, interdiction de toute forme de violence, prohibition de l'introduction et de la consommation de drogue et d'alcool, participation sur une base volontaire aux tâches collectives, ont permis l'accueil de jeunes, globalement inscrits dans des stratégies de survie au quotidien et peu susceptibles de répondre d'emblée aux exigences et contraintes inhérentes à toute prise en charge éducative.

Certains, fortement déstructurés et inscrits dans des parcours déjà marqués par la rue et la marginalité, ont été parmi les plus assidus de ce dispositif.

(2) Voir bibliographie en fin d'article. Voy. égal. «Grèce : Des demandeurs d'asile irakiens se voient refuser toute protection. Les États de l'UE devraient mettre fin aux renvois vers la Grèce», 26 novembre 2008; www.hrw.org/fr

Après la nuit, les jeunes restent livrés à eux-mêmes dans les rues

En plus de trois mois de fonctionnement, il n'y a eu aucun incident notable, ce qui constitue une gageure qui mérite d'être soulignée. Tout manquement a fait l'objet d'un avertissement immédiat voire d'une sanction tout aussi rapide et «évidente» : passer la nuit dehors.

Mais au delà de la sanction, ce sont plus certainement les principes qui ont guidés l'action, qui ont emporté l'adhésion.

Ces principes : réactivité et immédiateté de la réponse, proximité avec l'usager, anonymat, incondicionalité de l'accueil, bien qu'adaptés, on l'a vu, au contexte spécifique, renvoient directement à l'axiologie de l'intervention humanitaire d'urgence.

La description du fonctionnement du dispositif ne surprendra d'ailleurs pas les «humanitaires» familiers du travail avec les enfants des rues.

Le dispositif mis en place, et qui s'est structuré dans la pratique, permet d'offrir une protection immédiate et effective mais limitée.

Sa souplesse rend possible l'application d'un principe de présomption de minorité en attente d'investigations ultérieures. Le travail de repérage et de prise de contact, d'accroche relationnelle, s'en trouvent facilités et par suite, les bases d'un travail d'accompagnement éducatif ultérieur sont posées.

Passage à la seconde étape

Au final, plus de 50 jeunes passés par le dispositif ESI soit environ 20%, ont ensuite intégré un hébergement hôtelier, seconde étape vers une prise en charge par l'aide sociale à l'enfance, les autres ayant poursuivi leur périple.

Ce taux peut sembler modeste, il n'en constitue pas moins une amélioration des résultats en matière de stabilisation des mineurs isolés étrangers et plus particulièrement de ceux dits «en transit». L'expérience permet de démontrer que beaucoup de ces jeunes ne font pas que traverser la France mais sont plutôt à la recherche d'«une place au monde», une place où une possibilité d'avenir est perceptible.



Malgré ces points positifs, ce dispositif d'urgence soulève un certain nombre d'interrogations.

Tout d'abord, après la nuit, les jeunes restent livrés à eux-mêmes dans les rues de Paris, faute de structures d'accueil de jour suffisantes. L'ESI, point d'ancrage pour la nuit est le contrepoint à la déshérence de la journée.

De la même façon, les conditions sommaires d'accueil ne sont acceptables que pour une période temporaire qui doit être aussi courte que possible; et cela d'un double point de vue.

D'une part, ce mode d'accueil peut permettre paradoxalement, le maintien dans l'errance et la clandestinité de jeunes en rupture, et s'avérer contre productif en terme de construction de projet. Certains peuvent y trouver des bénéfices secondaires et se maintenir dans un équilibre précaire qui les dispense d'une inscription dans un temps «chronologique» et d'un travail sur le sens de leur trajectoire d'exil.

D'autre part, ce qui constitue un mode spécifique d'intervention inscrit dans une temporalité particulière, ne doit pas permettre de légitimer un abaissement des «standards» d'accueil et de prise en charge des mineurs relevant de la protection de l'enfance, dont les mineurs isolés étrangers.

Les longs délais d'admission

Enfin, au delà de l'urgence, les blocages institutionnels sont restés les mêmes, et c'est là que réside la principale des limites de ce dispositif exceptionnel.

En effet, depuis le début de l'année 2009, la Cellule d'accueil des mineurs isolés étrangers (CAMIE) de l'Aide sociale à l'enfance de Paris n'a pas été en mesure de proposer des entretiens d'évaluation pour faire suite aux signalements qui lui ont été adressés.

Il faut actuellement quatre mois pour être reçu en entretien d'évaluation.

De ce fait, le temps de présence dans le dispositif de mise à l'abri est passé à près de cinq mois ce qui constitue par voie de conséquence, le délai d'admission actuel à l'ASE.

Même les admissions dans le dispositif financé par la ville se sont trouvées invalidées lorsque huit dossiers admis au bénéfice de l'ASE au titre de l'article L 223-2 du CASF ont été transmis au Parquet des mineurs, et que celui-ci a diligencé dans la foulée, huit expertises d'âge physiologique. Il faut mentionner que parmi ces huit dossiers, sept comportent des documents justifiant de la minorité des intéressés.

L'augmentation des capacités de mise à l'abri du dispositif parisien destiné aux

Les délais d'attente pour une admission au sein des dispositifs relevant de l'ASE

mineurs isolés étrangers, de 71 places avant l'hiver, à plus de 120 actuellement, se heurte en aval, c'est-à-dire dans la transition vers les services de droit commun relevant de l'ASE, aux mêmes obstacles récurrents.

La contestation de la minorité des intéressés, la pratique des expertises d'âge qui, semble-t-il, fait son retour après une baisse significative en 2008, figurent en bonne place parmi ces obstacles, comme le manque de places d'accueil adaptées et les délais d'attente pour une admission au sein des dispositifs relevant de l'ASE.

Face aux flux d'arrivées observés sur Paris, cette tentative d'endiguement, consciente ou inconsciente selon les acteurs en présence, se révèle de peu d'effet : elle ne dissuade pas les mineurs isolés de venir sur la capitale, elle les dissuade peut être d'y rester.

Par contre, elle crée une tension permanente entre la situation dans la rue et à laquelle tente de répondre l'intervention d'urgence humanitaire, et les capacités d'accueil et de prise en charge à la fois des associations du dispositif parisien et des services relevant de l'ASE.

De ce fait, l'augmentation des capacités d'accueil se traduit par la mise en place par couches successives, de dispositifs se transformant en autant de sas qui ne débouchent que sur d'autres sas.

Des assurances ministérielles

C'est dans ce contexte, qu'est intervenue la visite du ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale, et du développement solidaire, **Éric Besson**, le 26 février 2009.

Félicitant les équipes pour le travail accompli, le ministre s'engageait alors à maintenir l'engagement de l'État à son niveau actuel pour l'année 2009, et au delà. Cette annonce venait après celle de **Mme Boutin** (journal La Croix du 19/02/2009) concernant le LAO de Taverny, qui lui aussi se voyait confirmé dans son existence.

Mr. Besson annonçait également la création d'un groupe de travail sur la ques-

tion des mineurs isolés étrangers⁽³⁾ dans l'objectif d'élaborer des préconisations avec pour échéance le mois de juillet 2009 «destinées à établir une stratégie globale d'accueil des mineurs étrangers isolés».

Si une partie des associations se félicitait de retrouver enfin un interlocuteur après une longue absence de l'État concernant les mineurs isolés étrangers, d'autres y voyaient une opération de communication sur une thématique certes sensible, mais limitée au regard des enjeux de la politique d'immigration actuelle.

Il serait naïf de ne pas y voir des considérations politiques. Pour autant, personne ne peut nier la nécessaire intervention de l'État, le phénomène migratoire des mineurs isolés dépassant le cadre et les moyens d'intervention d'une collectivité territoriale, fût-ce Paris.

À cet égard, le cas des mineurs afghans, est tout à fait symptomatique de l'étroite imbrication entre la situation dans le pays d'origine et qui ne cesse de se détériorer, les enjeux que représente l'immigration pour les pays de transit et les pays situés aux frontières de l'Europe, la réalité des conditions d'accueil des migrants au sein de l'espace européen et enfin les politiques nationales et locales en matière de protection de l'enfance.

Ce phénomène appelle à la fois une politique nationale, afin de remédier aux failles qui persistent dans le dispositif français de protection des mineurs isolés⁽⁴⁾ et une refonte de la politique européenne en la matière.

Faute de quoi, l'intervention d'urgence humanitaire risque de se trouver circonscrite à elle-même, c'est-à-dire à faire de l'urgence, un but en soi. Ce serait là, se donner bonne conscience à peu de frais.

Les mineurs isolés étrangers, parce qu'ils sont avant tout des enfants, des rejetons de l'humanité, et qu'à ce titre ils sont aussi porteurs de notre avenir, méritent une réponse à la hauteur de ces enjeux.

Indications bibliographiques :

Piu Bremond, E. Gerardin, J.Ginestet, «En quoi l'urgence sociale interroge-t-elle les pratiques professionnelles ?», Empan, 2002-2 (n°46)

Patrick Bruneteaux, «L'hébergement d'urgence à Paris ou l'accueil en souffrance», Société contemporaines, 2006-3 (n°63)

Nando Luginbuhl, «En Grèce, dans l'horreur des camps de réfugiés», 20 minutes, article du 27/1/2008

Guillaume Perrier, «Des milliers de candidats à l'exil, irakiens, afghans géorgiens, affluent à la frontière gréco-turque», Le Monde, article du 22/10/2008

Guillaume Perrier, «Patras, cul de sac de l'Union européenne pour les migrants», Le Monde, article du 21/12/2008

Monique Sassier, «Action sociale et humanitaire : les avatars d'une liaison dangereuse» in De Ridder, «Les nouvelles frontières de l'intervention sociale», L'Harmattan, 1997

Jean Ziegler, «Réfugiés de la faim» Le Monde Diplomatique, article inédit, mars 2008

Human Rights Watch, «Left to survive, systematic failure to protect unaccompanied migrant children in Greece», décembre 2008.

(3) Voy. Lancement du groupe de travail sur les mineurs étrangers isolés, jeudi 26 février 2008, reproduit dans la partie «Documents», p. 62.

(4) Voir les rapports de DEI France et de FTDA devant le comité des Nations unies pour les droits de l'enfant : / www.dei-france.org et / www.france-terre-asile.org