Mineurs qui migrent seuls et systèmes de protection de l'enfance : une approche régionale dans l'État espagnol

Chabier Gimeno Monterde Sofía Laíz Moreira

MINEURS QUI MIGRENT SEULS

La définition de la catégorie sociale de « mineur migrant non accompagné » qualifie un enfant qui migre sans parent ou tuteur légal. Cependant, cette définition peut différer selon les pays en fonction des politiques et législations particulières de chaque État (Chavez et Menjivar, 2010, p. 73). La figure du « mineur étranger isolé » renvoie à une longue chaîne sémantique élaborée progressivement par les différents acteurs sociaux à partir de la fin des années 1990 (Duvivier, 2009, p. 65). La législation internationale prévoit la protection et l'accueil de ces mineurs

jusqu'à ce qu'ils atteignent l'âge adulte (Kanics et Senovilla, 2010, p. 22-27).

Ce travail de collaboration scientifique s'appuie sur deux recherches menées dans deux régions (communautés autonomes) d'Espagne: l'Aragon et la Galice¹. Celles-ci ont été classées comme régions non prioritaires pour les flux d'immigration plus récents enregistrés en Espagne. Au cours de notre travail de recherche sur la migration des mineurs isolés dans l'Aragon, nous avons pu conclure que les communautés autonomes² ont reçu des directives explicites et implicites dans la politique migratoire espagnole en réponse

Chabier Gimeno Monterde, chercheur et enseignant à l'université de Saragosse, sciences sociales et du travail, C/Violante de Hungria 23, 50009 Zaragoza Espagne.

Sofía Laíz Moreira, LAMES (Laboratoire méditerranéen de sociologie), Maison méditerranéenne des sciences de l'homme, 5 rue du Château de l'Horloge, BP 647, 13094 Aix-en-Provence Cedex 2. sophialaiz@gmail.com

- 1. Cette recherche fait référence aux travaux de thèse doctorale de Sofía Laíz Moreira, *Avancer le pion : stratégies et parcours de mobilité sociale intergénérationnelle dans les migrations argentines et marocaines en Galice* (thèse de doctorat dirigée par Laura Oso Casas et Natalia Ribas Mateos).
- 2. L'Espagne est divisée en 17 communautés autonomes qui disposent d'un régime plus ou moins large d'autonomie par rapport à l'État central. Elles sont à leur tour divisées en provinces.

Par conséquent, nous avons pu constater l'existence d'un double discours, assez contradictoire, sur la protection des mineurs étrangers hébergés par le système régional de l'enfance et catalogués en tant que « mineurs non accompagnés ». La double interprétation des textes juridiques a révélé que leur condition d'étrangers s'impose à celle de « mineurs ». Ils sont alors discriminés en raison de leur statut de « sujet susceptible d'expulsion » à l'heure de leur institutionnalisation – ce qui montre la suprématie des politiques migratoires sur celles de protection de l'enfance (Gimeno, 2014c; Jiménez, 2011; Laíz 2011; Quiroga, 2006; Senovilla, 2007; Rodríguez, 2008) -, cela au moment de leur émancipation personnelle et financière. À la sortie du système est ainsi négligée leur vulnérabilité face à leur statut de régularité juridique lié à la protection institutionnelle.

Dans cet article, nous allons résumer les résultats qui nous ont menés à cette conclusion.

Notre expérience professionnelle ainsi que les entretiens avec un grand nombre de professionnels et d'adolescents migrants ont mis en évidence la complexité du sujet, ce qui n'était pas tout à fait dévoilé par les données des dossiers de protection mis à notre disposition par l'administration autonome.

Les discours institutionnels font souvent allusion à un groupe homogène de mineurs qui, conscients de leur statut légal d'abandon, ont migré pour être pris en charge par les autorités locales. Cependant, notre recherche a pu observer un groupe plutôt hétérogène. Les organisations humanitaires ainsi que les mineurs eux-mêmes sont conscients qu'en dehors des adolescents accueillis par les institutions, existent d'autres voies de migration qui restent cachées, soit par volonté de leurs acteurs, soit par négligence de l'État. Le parcours standardisé par l'action sociale pour protéger les mineurs non accompagnés n'est qu'un parmi les cheminements possibles. En parallèle, nous avons constaté l'existence d'autres parcours qui parfois se croisent avec l'institutionnel.

Ce travail aborde les conflits techniques et éthiques que cette hétérogénéité entraîne dans l'action sociale (Gimeno, 2014b).

MINEURS ISOLÉS ACCUEILLIS EN ESPAGNE

Une combinaison de savoirs classiques et non classiques nous a permis l'accès à des données et des discours que nous avons classés en deux grandes sections et par la suite analysés et diffusés. La première section est dédiée à l'accueil institutionnel, la deuxième à ce qui en découle, comme les différents acteurs et scénarios de ce type de migration ou l'imaginaire des jeunes migrants.

La collaboration des institutions publiques de protection de l'enfance s'est avérée essentielle pour l'analyse de l'accueil institutionnel. Celle-ci nous a permis d'accéder aux dossiers de protection des mineurs isolés³ et d'être mis en relation

^{3.} Nous avons eu accès à l'ensemble des dossiers des mineurs isolés depuis le début des flux migratoires, et avons également analysé le plus grand nombre de données administratives disponibles à ce jour. Cela a été une première pour un travail de recherche dans l'État espagnol et nous a permis d'ouvrir une nouvelle voie de coopération avec les gouvernements locaux qui ont travaillé avec nous.

avec des professionnels des organismes publics et privés.

L'analyse des données statistiques sur les mineurs isolés accueillis institutionnel-lement en Aragon et en Galice montre un groupe similaire à ceux relevés par d'autres études publiées en Espagne: il s'agit notamment d'adolescents entre 15 et 17 ans, provenant essentiellement du Maghreb (pour les trois quarts) ou de l'Afrique subsaharienne (un cinquième). Parmi eux, une minorité de filles.

En Galice, en 2013, seulement douze jeunes migrants ont été hébergés dans le système de protection galicien. Les premiers « mineurs non accompagnés » enregistrés dans le système de protection de l'enfance régionale datent de l'année 1997 (Laíz Moreira, 2011). Cette population a sensiblement progressé entre 2003 et 2007. Cependant, au cours des dernières années, la population de mineurs non accompagnés a été drastiquement réduite, ce qui révèle l'impact de la crise économique en Espagne. En Aragon, le cadre de l'analyse quantitative des dossiers d'accueil a renforcé la même conclusion : le flux de la migration des mineurs isolés correspond aux phases d'un cycle (Gimeno, 2013a). Il s'agit, également, d'un cycle caractérisé par une augmentation progressive des jeunes migrants et par la diminution actuelle de l'accueil, dont l'origine se trouve dans l'adaptation mutuelle entre l'administration et les mineurs isolés.

Entre 2006 et 2008, l'administration aragonaise s'est pliée aux demandes de l'État en matière de protection des mineurs isolés (émanant du protocole de l'Observatoire de l'enfance en 2005) et a simplifié son protocole d'accueil, prenant les mineurs sous tutelle définitive dix jours après les avoir repérés. Ce changement des pratiques administratives coïncide avec la

diminution des fuites des mineurs isolés et la prolongation de la durée moyenne de l'accueil. En outre, les entretiens nous montrent que, pendant cette période, les mineurs avaient déjà connu des difficultés pour obtenir leur régularisation dans d'autres communautés autonomes et arrivaient en Aragon et en Galice pour s'y installer. Parfois, ils y avaient été envoyés par l'administration, comme dans le cas du Pays Basque, ou bien avaient reçu des informations sur les meilleures perspectives de régularisation de la part des réseaux de semblables ou familiaux.

De 2009 à ce jour, la diversification des origines des jeunes et la diminution du nombre des mineurs isolés accueillis en Aragon s'avèrent évidentes, comme dans le reste de l'Espagne. Le pourcentage de mineurs marocains est, dans l'ensemble, moins conséquent. Ils viennent d'autres communautés autonomes où ils ont été en conflit avec le système de protection, ou, au contraire, présentent des comportements d'hyper-adaptation à celui-ci. En revanche, le pourcentage de mineurs isolés d'origine subsaharienne de différentes nationalités a augmenté. À noter cependant que la véracité de l'âge figurant sur leurs passeports est souvent remise en question.

L'échange des connaissances, lors des rencontres entre professionnels et chercheurs auxquelles nous avons participé en Espagne, au Maroc et en France, nous permet de conclure que la diminution du nombre des mineurs isolés en Espagne est liée à la création au niveau national d'un registre centralisé et informatisé (appelé ADEXTRA) qui recueille les données biométriques de chaque mineur isolé repéré. Celui-ci entrave l'adoption de stratégies d'accès au système de protection, comme la mobilité ou le changement d'identité. Cette baisse est également associée au rôle

que joue le Maroc comme État contenant et régulant les flux migratoires des jeunes.

Notre analyse statistique conclut aussi que l'arrivée des mineurs en institution a traversé plusieurs étapes que nous décrirons ultérieurement. En comparant les données collectées avec les entretiens et autres sources documentaires, on constate, en effet, l'absence d'un nombre peut-être important de mineurs isolés arrivés en Galice et en Aragon. Cela peut s'expliquer, d'une part, du fait qu'au début des années 2000 les mineurs arrivaient aux centres d'accueil et fuguaient au bout de quelques jours. D'autre part, certains mineurs n'ont jamais été repérés par l'État, restant ainsi « invisibles » et parfois « mal accompagnés » par les réseaux concernés

ANALYSE DES PARCOURS INSTITUTIONNELS DES JEUNES ISOLÉS

L'analyse institutionnelle aborde l'incidence et l'adaptation mutuelle entre les jeunes qui migrent seuls et le système de protection de l'enfance de l'Aragon. Comme nous le présumions, l'existence d'un modèle aragonais de gestion de la protection des mineurs isolés est donc mise en évidence.

Sur le plan législatif, une fois que le flux migratoire est devenu stable, l'adaptation à cette migration s'est traduite dans l'élaboration du Règlement 190/2008 et de divers documents techniques, comme des guides ou des protocoles, afin de réguler l'accès à l'accueil institutionnel en suivant des critères de garantie. Quant à la mise en place de la nouvelle réglementation, autant l'Aragon que d'autres communautés autonomes externalisent leurs services vers ce que l'on connaît comme « organismes sociaux » (Monteros, 2007, p. 174). Néanmoins, le modèle aragonais se caractérise par sa stabilité, par la prépondérance des ressources dans la ville de Saragosse et par la mise en place bureaucratique des protocoles d'État pour l'accueil des mineurs étrangers dès que ceux-ci sont adoptés⁴.

Face à l'apparition d'une nouvelle figure de jeunes abandonnés, cette réponse bureaucratique diffuse les informations disponibles dans les dossiers administratifs concernant les voies d'accès à l'accueil institutionnel en Aragon. Des informations qui ne concordent pas toujours avec ce que nous avons observé sur le terrain. Les dossiers que nous avons consultés signalent que la plupart du temps les mineurs sont repérés par l'administration et peuvent ainsi accéder aux dispositifs d'accueil. Or, lors des entretiens, nous avons constaté que de nombreuses fois ce sont les mineurs eux-mêmes qui connaissaient les voies d'accès au système de protection et ont pu ainsi en bénéficier. Les acteurs externes au système de protection, comme d'autres mineurs concitoyens ou les familles en Europe, ont guidé plusieurs mineurs isolés pour faire leur « candidature spontanée » en Aragon⁵.

Lorsque l'on compare d'autres variables dans les dossiers avec les informations données par les professionnels et les mineurs interviewés, l'on constate un phénomène similaire. En étudiant les motifs de clôture, nous avons observé que la plupart des dossiers d'accueil des mineurs isolés sont classés lorsque les mineurs atteignent la majorité. Les objectifs de l'accueil sont donc atteints. Il faut cependant voir au-delà de cette

^{4.} Le protocole des mineurs étrangers non accompagnés adopté par l'Observatoire de l'enfance en 2005 (http://www. observatoriodelainfancia.msssi.gob.es/documentos/Protocolo_MENA_2005.pdf).

^{5. «} Parce qu'ils s'envoient des informations avec leurs portables [...] comme quoi à Saragosse il y a de la place » (professionnel d'un établissement public).

stabilité apparente et s'attarder sur les dossiers clôturés en raison de la fuite ou de la non-localisation d'un mineur. Ceux-ci représentent un cinquième des dossiers classés. Il s'agit principalement de garçons maghrébins et de l'Europe de l'Est de plus de 15 ans qui disparaissent pendant la première année de leur accueil. Ces données statistiques reflètent également un « savoir commun », très présent dans les discours des professionnels, et qui fait un lien entre la durée des dossiers et les différences d'adaptation à l'accueil selon l'origine du mineur isolé. Ainsi, les données, tout comme les professionnels, expriment que les jeunes subsahariens se sont mieux adaptés aux parcours de protection puisqu'ils ne fuguent pas (seulement 3,8 % d'entre eux l'ont fait), conséquence sans doute d'une arrivée en Aragon en étant proches de l'âge de travailler, mais aussi d'un accès accru aux programmes d'aide pour jeunes majeurs qui quittent les dispositifs d'accueil.

Outre le fait de resituer les données statistiques des dossiers d'accueil, l'observation et les entretiens nous ont permis d'analyser l'attribution des ressources résidentielles aux mineurs isolés. Ces attributions sont fondées sur les appréciations à propos de l'adaptation des mineurs aux interventions de l'action sociale dans les centres de premier accueil. Les mineurs considérés comme plus adaptés à la standardisation de l'action sociale ont été placés dans des appartements et leurs parcours ont eu plus de succès. Au contraire, les mineurs considérés comme moins adaptés ont été placés dans des foyers collectifs, où ils ont assisté plus fréquemment à des conflits et à des fuites, étant souvent stigmatisés pour cela (Gimeno, 2012, p. 273). L'expérience la plus décrite lors des entretiens est celle du foyer « Casa de San José », seule ressource spécifique pour mineurs isolés. La situation géographique de celui-ci, la concentration des mineurs isolés ayant des comportements moins adaptés à l'action sociale ainsi que le manque d'expérience de l'organisme gestionnaire ont donné lieu à la formation d'un ghetto (Gimeno, 2012, p. 274). La régression de nombreux mineurs isolés accueillis au sein de cette institution met en évidence l'échec de ce type d'hébergement en Aragon.

Dans le cas des mineurs non accompagnés accueillis en Galice, les résultats révèlent également une forte influence des politiques publiques régionales (législation de protection de l'enfance) et générales (politique éducative en Espagne) sur les parcours vitaux des sujets étudiés (Laíz Moreira, 2013, 2015). Les nombreux entretiens réalisés avec des jeunes hébergés dans le cadre institutionnel galicien visaient à établir des conclusions sur : les restrictions à l'entrée du dispositif de protection, le conditionnement de leurs trajectoires personnelles pendant la période d'institutionnalisation, ainsi que les facteurs qui déterminent la fin de cette période de protection tutélaire et le passage vers l'émancipation personnelle et financière du sujet migrant.

Premièrement, la recherche a confirmé que l'accueil des enfants dits « non accompagnés » est déterminé par la proximité des réseaux familiaux en Galice (Laíz Moreira, 2012). Ainsi, l'institution de protection aura pour but de déléguer les obligations tutélaires aux membres de la famille élargie installés sur le territoire régional, même si cette situation n'est pas la plus favorable pour le développement correct de l'enfant et son intégration sociale après l'âge d'émancipation adulte (en Espagne, 18 ans).

Deuxièmement, un conditionnement particulier des parcours éducatifs des jeunes migrants est mis en évidence. En effet, l'obtention du diplôme d'Éducation Troisièmement, les trajectoires d'émancipation des jeunes interrogés révèlent que les démarches administratives sont discrètes à l'heure d'attribuer une assistance supplémentaire, malgré le fait que son attribution soit décisive dans la réussite des projets d'émancipation des mineurs non accompagnés (Laíz Moreira, 2015). La « motivation des candidats » apparaît ainsi comme élément de distinction, au-delà des besoins urgents liés à la situation d'irrégularité légale qu'impliquent les jeunes isolés en Europe. Dans la majorité des cas ne bénéficiant pas de cette prolongation, le « sujet objet de protection » devient « objet d'expulsion ». La précarité sociale est donc reflétée par une absence d'emploi et l'impossibilité d'accès au logement et à la sécurité sociale.

CONCLUSION

Pour récapituler, nous pouvons affirmer que les parcours éducatifs et d'émancipation des jeunes isolés sont fortement conditionnés par les différentes structures de domination qui s'imposent sur la scène institutionnelle. L'étude de cas présentée dans cet article révèle l'importance de considérer les cadres législatifs spécifiques appliqués dans chaque région et à tout système de protection. L'articulation des politiques dites « générales » (loi d'immigration, loi d'éducation, loi du travail) et de celles nommées « particulières » (protocoles d'accueil des mineurs non accompagnés) forme le cadre normatif où le jeune migrant s'insérera et où il mettra en place sa stratégie pour développer un parcours d'émancipation personnelle malgré les limites imposées, dans les deux cas d'étude présentés, par une dimension macrostructurale assez restrictive.

En outre, nos résultats révèlent une application déficiente de la législation de protection de l'enfance, étant prévisible que les mesures de protection seront nettement limitées, en raison de la situation budgétaire dans le contexte actuel de crise financière. Ces limitations ont été révélées également par les restrictions dans l'accès aux programmes d'accompagnement et au niveau des actions supplémentaires mises en place après le passage des mineurs non accompagnés à l'âge adulte. Elles se fondent sur une évaluation du comportement, c'est-à-dire d'après des critères de type « motivationnel », afin de s'assurer que l'intervention offre des garanties de succès. Les candidats admis doivent présenter un comportement et un niveau de performance appropriés, laissant de côté tout un spectre de conséquences psychosociales associées au fait migratoire à la minorité.

Finalement, nous pouvons affirmer que les efforts pour gérer la présence de ces acteurs et scénarios à travers l'action sociale, en tant qu'outil implicite de contrôle migratoire qui essaie de limiter et uniformiser les parcours, se sont toujours heurtés à de nouvelles stratégies de résistance. Ces nouveaux débordements de l'ordre, mis en œuvre par des jeunes qui migrent seuls, n'ont pas pour but un quelconque changement initié par la confrontation, mais expriment plutôt une stratégie d'évitement des conflits avec l'État, ce qui, une fois de plus, déconcerte l'action sociale.

BIBLIOGRAPHIE

- BENNANI-CHRAÏBI, M. 1998. Soumis et rebelles, les jeunes au Maroc, Paris, CNRS Éditions.
- CHAVEZ, L.; MENJIVAR, C. 2010. « Children without borders: A mapping of the literature on unaccompanied migrant children to the United States », *Migraciones internacionales*, vol. 5, n° 3.
- DUVIVIER, É. 2009. « Quand ils sont devenus visibles... Essai de mise en perspective des logiques de construction de la catégorie de "mineur étranger isolé" », *Pensée plurielle*, n° 2, p. 65-79.
- GIMENO, C. 2012. « Menores que migran solos e infracción en Aragón », *Revista de derecho migratorio y extranjería*, nº 29, p. 263-283.
- GIMENO, C. 2013a. « Menores que migran solos y sistemas de protección a la infancia », *Zerbitzuan*, n° 53, p. 109-122.
- GIMENO, C. 2013b. « Menores que migran solos : análisis de los expedientes de tutela administrativa en Aragón », *Migraciones*, n° 34, p. 139-175.
- GIMENO, C. 2014*a*. « Travail social et mineurs étrangers isolés en Espagne », *VST*, n° 124, p. 116-122.
- GIMENO, C. 2014b. « Recherche sur les migrations clandestines des jeunes et éthique du travailleur social-chercheur », *Le Sociographe*, hors série, n° 7, p. 51-68.
- GIMENO, C. 2014c. Buscavidas. La globalización de las migraciones juveniles, Prensas universitarias de Zaragoza.
- JIMENEZ, M. 2011. Intrusos en la fortaleza. Menores marroquies migrantes en la Frontera Sur de la Europa, thèse de doctorat, université autonome de Madrid.

- KANICS, J.; SENOVILLA, D. 2010. « Protected or merely tolerated? Models of reception and regularization of unaccompanied and separated children in Europe », Migrating alone: Unaccompanied and separated children's migration to Europe, Unesco.
- LAIZ MOREIRA, S. 2011. « La situación y tratamiento institucional de los jóvenes migrantes no acompañados en Galicia: ¿hacia una emancipación? », Revista sobre la infancia y la adolescencia, nº 1, p. 72-85.
- LAIZ MOREIRA, S. 2012. « Famille, communauté et transnationalisme dans les migrations des mineurs marocains vers l'Espagne: le cas de Beni Mellal », Nouveaux modèles migratoires en Méditerranée, Hommes et migrations, n° 1300, p. 63-70.
- LAIZ MOREIRA, S. 2013. « Itinerarios institucionalizados : Responsabilidades y dinámicas de exclusión en la protección de los menores migrantes no acompañados en Galicia », *REID*, n° 10, p. 83-100.
- LAIZ MOREIRA, S. 2015. « L'impact de l'institution dans les processus d'émancipation des mineurs migrants de Beni Mellal en Galice » Revue européenne des migrations internationales, vol. 31, n° 2.
- MONTEROS, S. 2007. La construcción social de un nuevo sujeto migratorio: los menores migrantes marroquíes no acompañados, thèse de doctorat, université de Madrid.
- QUIROGA, V. 2006. « Los menores inmigrantes no acompañados en Europa. Una mirada antropológica », dans F. Checa Olmos, A. Arjona et J.C. Checa Olmos (eds.), *Menores tras la frontera : otra inmigración que aguarda*, Barcelone, Icaria, p. 189-226.
- RODRIGUEZ, A. 2008. « Reacciones y relaciones de menores y jóvenes marroquíes ante la protección y la exclusión », *E-migrinter*, nº 2. [En ligne] URL: http://www.mshs.univpoitiers.fr/migrinter/emigrinter/200802/emigrinter2008 02 153.pdf
- SENOVILLA, D. 2007. Un estudio comparado de 6 países: Alemania, Bélgica, España, Francia, Italia y Reino Unido. Bruxelles, International Juvenile Justice Observatory.