

PROTÉGER LES MINEURS ISOLÉS ÉTRANGERS : UN ACCOMPAGNEMENT TEINTÉ DE VIOLENCES INSTITUTIONNELLES ?

Valérie Wolff

De Boeck Supérieur | « Pensée plurielle »

2019/2 n° 50 | pages 59 à 73

ISSN 1376-0963

ISBN 9782807392984

Article disponible en ligne à l'adresse :

<https://www.cairn.info/revue-pensee-plurielle-2019-2-page-59.htm>

Distribution électronique Cairn.info pour De Boeck Supérieur.

© De Boeck Supérieur. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

Protéger les mineurs isolés étrangers : un accompagnement teinté de violences institutionnelles ?

VALÉRIE WOLFF¹

Résumé : Le présent article rend compte des résultats d'une recherche menée auprès de professionnels chargés de l'accompagnement de mineurs isolés étrangers. La démarche entreprise permet de vérifier l'hypothèse d'entraves systémiques à l'accès aux droits de ces jeunes étrangers, pourtant accueillis au sein d'établissements ayant vocation à leur protection et à leur inclusion. La littérature sociologique convoquée offre l'occasion d'expliquer les logiques sociales au fondement des pratiques professionnelles observées. Relues sous l'angle des violences institutionnelles, on constate que ces dernières s'imposent tant aux jeunes accueillis qu'aux professionnels qui les accompagnent.

Mots clés : *mineurs isolés étrangers, violence institutionnelle, marchandisation.*

Introduction

À la fin des années 1990, une nouvelle figure de la migration internationale est apparue en France, celle du Mineur Non Accompagné (MNA). Ces mineurs isolés étrangers sont des jeunes de moins de 18 ans qui n'ont pas la nationalité française et se trouvent séparés de leurs représentants légaux sur le sol français. De leur minorité et de l'absence de représentant légal découle une situation d'isolement et un besoin de protection. Ces mineurs doivent ainsi être pris en charge par les Conseils Départementaux au titre de la protection de l'enfance.

¹ Chargée de recherche à l'École supérieure européenne de l'intervention sociale. Maître de conférences associée en sociologie à l'Université de Strasbourg. Membre du laboratoire Dynamiques européennes UMR 7367 Unistra/CNRS.

Le présent article s'intéresse à cette prise en charge. Une recherche menée dans l'inter-région Est de la France² auprès d'une centaine de professionnels issus de plus de 30 établissements accueillant des mineurs non accompagnés pose un diagnostic sur les éléments de violences institutionnelles qui s'imposent tant aux mineurs qu'aux travailleurs sociaux qui les accueillent. La violence institutionnelle s'entend ici comme « toute action effectuée par les membres d'une institution directement ou indirectement, [...] par la force de l'inertie voire également par l'absence d'analyse et de traitement des difficultés existantes, ayant des conséquences néfastes sur un individu ou sur une collectivité » (Baudry *et al.*, 1994, p. 82). À partir d'entretiens autour des pratiques professionnelles et institutionnelles, la recherche entreprise permet de vérifier l'hypothèse de la persistance d'entraves systémiques à l'accès aux droits de ces mineurs, pourtant accueillis au sein d'établissements ayant vocation à leur protection et à leur inclusion.

1. Des mineurs traités différemment

1.1. Un accès spécifique

Le droit commun de la protection de l'enfance est applicable aux mineurs isolés étrangers au même titre qu'aux nationaux. Cependant, les mineurs isolés étrangers font l'objet d'une procédure spécifique d'accès à la protection de l'enfance. Au cours d'une première période d'accueil provisoire d'urgence, le président du Conseil Départemental procède à une investigation en vue d'évaluer la situation des jeunes au regard notamment de leurs déclarations sur leur identité, leur âge et leur état d'isolement. La protection de l'enfance prévoit ainsi une série de mesures qui ne s'appliquent qu'aux MNA : vérification des documents d'identité (le cas échéant par les services de police qui convoquent le jeune à une audition ou une garde à vue), récit par le jeune de son parcours, tests médicaux éventuels, etc. L'évaluation doit notamment permettre de réunir un faisceau d'indices suffisant à caractériser la minorité afin d'accéder à la protection de l'enfance. Tout semble se passer comme si le recours des MNA impliquait systématiquement un soupçon de détournement du dispositif de protection de l'enfance à des fins migratoires. Dans cette perspective, la phase d'évaluation est renforcée, non sans impliquer un questionnement relatif à ses modalités.

Les témoignages recueillis auprès des professionnels permettent de relever le défaut d'harmonisation des pratiques en matière d'évaluation ou des modalités de la mise à l'abri sur les différents départements du terrain d'enquête.

² La recherche s'est conduite entre 2016 et 2018 sur les territoires des régions Grand Est (Champagne-Ardenne, Alsace, Lorraine) et Bourgogne-Franche-Comté à travers 20 *focus groups* et 8 entretiens individuels. Les entretiens de groupes étaient ciblés sur les pratiques professionnelles. La majorité de personnes interrogées dans ce cadre étaient des éducateurs chargés de l'accompagnement des MNA, mais aussi des psychologues, des assistantes sociales et des infirmières. En complément de ces *focus groups*, des directeurs et cadres d'associations gestionnaires ainsi que des éducateurs chargés de l'évaluation des mineurs ont été rencontrés lors d'entretiens individuels semi-directifs ciblés sur les logiques institutionnelles. L'ensemble des données recueillies a été soumis à une analyse de contenu. Les prénoms des personnes interviewées ont été modifiés pour préserver leur anonymat.

À l'instar des constats soulignés dans le rapport d'activité de la Mission Nationale Mineurs Non Accompagnés (MMNA, 2019, p. 16), on observe des situations d'absence de prise en charge de mineurs pourtant confiés par décision judiciaire, des absences de mise à l'abri et des remises en cause de la qualité/fiabilité des évaluations. Des situations de « refus de guichet » ont été évoquées. « Ce terme désigne les refus des services de recevoir les jeunes avant même tout examen de leur situation. Le refus peut s'expliquer par une non-reconnaissance directe de la minorité du/de la jeune, par une saturation du dispositif qui empêche les personnes en charge de l'accueil de répondre immédiatement à la demande, etc. Or le doute doit dans cette situation être au bénéfice du mineur » (InfoMIE, 2013, p. 11). La remise en question des modalités d'évaluation la notion d'isolement est aussi fréquente.

« Parfois, le mineur n'est pas jugé isolé parce qu'il a des amis ou des connaissances parmi les membres de sa communauté d'origine en France. Ce sont des motifs de refus de prise en charge invoqués. » (Stéphanie, éducatrice)

En réalité, le critère de l'isolement du jeune s'apprécie au regard de la présence du représentant légal du jeune sur le territoire national. Un arrêté³ précise que le mineur est considéré comme isolé « lorsqu'aucune personne majeure n'en est responsable légalement sur le territoire ou le prend effectivement en charge [...] »⁴. La présence d'un membre de la famille ne remet pas en cause le critère d'isolement. De la même manière, si l'isolement social n'est pas caractérisé, cela n'empêche pas une prise en charge au titre de l'Aide Sociale à l'Enfance. Ainsi, sur le territoire de la recherche, comme sur l'ensemble du territoire national, des recours contentieux « sont introduits tant devant les tribunaux administratifs pour contraindre les départements à exécuter les décisions judiciaires, que par saisines directes des juges des enfants en assistance éducative pour contourner un refus de prise en charge par le département, faute d'évaluation ou à la suite d'une évaluation défavorable » (MMNA, 2019, p. 17). Dans l'objectif d'une meilleure harmonisation des pratiques de l'évaluation de la minorité et de l'isolement, un guide de bonnes pratiques est en cours d'élaboration. « Il est travaillé dans un cadre interministériel et en partenariat avec les départements. Son objectif est de permettre une harmonisation des pratiques et de consolider, à l'égard de tous les professionnels, la légitimité et la qualité des évaluations » (MMNA, 2019, p. 18). Actuellement, **l'inégalité de traitement semble s'imposer comme une forme de violence** et la création d'un cadre de référence commun et légitimement reconnu permettra peut-être d'éviter les dérives constatées au cours des périodes d'évaluation.

1.2. Un prix de journée différencié

À l'issue de l'accueil provisoire, si la minorité et l'isolement sont reconnus, le mineur peut rester pris en charge au titre de la protection de l'enfance. Il est alors un mineur protégé comme les autres. Comme les autres ? Pas tout à fait

³ Arrêté du 20 novembre 2019 pris en application de l'article R. 221-11 du Code de l'action sociale et des familles relatif aux modalités de l'évaluation des personnes se présentant comme mineures et privées temporairement ou définitivement de la protection de leur famille.

⁴ *Idem*, article 1.

puisque le prix de journée pour l'accueil d'un MNA diffère souvent de celui des autres mineurs protégés. Cet état de fait questionne fortement les professionnels sur le plan éthique.

« Au sein d'un même établissement, tu as deux catégories de population. Certains jeunes bénéficient d'une prise en charge au rabais du seul fait qu'ils sont étrangers. Comment tu veux justifier ça dans un groupe ? Comment tu veux animer un collectif ? Il y en a avec qui tu vas faire une sortie cinéma et les autres tu leur dit de regarder la tv ? C'est n'importe quoi, non ? » (Léa, éducatrice)

L'inégalité, parfois inscrite au cœur de la prise en charge au sein d'un même établissement, représente une forme de violence. Sur le plan éthique, la question qui se pose est celle d'une différenciation, ou plus précisément, d'une hiérarchisation des ressources dans l'accompagnement entre les MNA et les autres mineurs à protéger.

1.3. Deux types de positionnements

Sur la base des propos recueillis lors des entretiens, il est possible de distinguer deux types de positionnements des professionnels face à la logique de différenciation des prix de marché entre les mineurs isolés étrangers et les autres mineurs protégés. De nombreux intervenants la réproouvent, mais certains la justifient.

La justification de cette différenciation est essentiellement défendue par les professionnels chargés de la mise en œuvre de l'évaluation de la situation des jeunes et par les équipes-cadres et dirigeantes des établissements qui les hébergent. Leurs discours se basent sur une responsabilité collective gestionnaire.

« L'idée c'est que l'État nous laisse complètement tomber. La politique d'immigration, c'est son rôle normalement. Nous, on a vu arriver ces jeunes. Il faut bien qu'on les prenne en charge au titre de la protection de l'enfance. Mais il faut aussi qu'on continue de prendre en charge tous les autres. C'est notre mission première. À un moment, c'est mathématique. Quand on a plus assez d'argent pour aider tout le monde, il faut bien qu'on trouve des solutions. On fait de notre mieux. On essaye vraiment d'aider tout le monde. » (Éric, éducateur chargé de l'évaluation des MNA)

Ici, le professionnel n'apparaît pas uniquement responsable d'un mineur dans une relation individuelle. Sa responsabilité est collective, vis-à-vis de l'ensemble des mineurs protégés et à protéger. L'intervenant ne se limite pas à la considération du jeune devant lui à tel moment précis, mais envisage aussi tous les autres mineurs : ceux qui sont pris en charge et ceux qui ont besoin de l'être. Les considérations économiques sont un enjeu majeur : *« On n'a pas assez d'agents pour tout le monde. »*

Dans de nombreux domaines de l'action sociale, les intervenants font face à un conflit à gérer entre d'un côté, un flux de demandes et de besoins grandissants et de l'autre, des moyens insuffisants qui ne permettent pas de répondre à l'ensemble de ces demandes et des besoins. Dès lors, **le conflit**

est régulièrement résolu par l'instauration de normes technocratiques, qui conduisent à définir des critères (formels ou informels) de sélection des publics⁵ et à hiérarchiser les moyens accordés aux différentes catégories d'usagers.

Face à un flux croissant, la première étape est alors de trier, pour repérer parmi les candidats ceux qui correspondent aux critères. On pourra ensuite hiérarchiser les types de prise en charge en donnant une priorité à la « *mission première* »⁶, c'est-à-dire, dans la situation qui nous occupe, au public traditionnel de la protection de l'enfance. Dans ce discours, la dimension financière et gestionnaire justifie d'accorder moins de ressources aux MNA. Parmi les tenants de ce positionnement, nombre d'entre eux, estiment que la responsabilité de l'accueil des MNA est sujette à débat et qu'elle relève au moins autant, voire davantage, de la compétence de l'État (au titre de la politique migratoire) que des Conseils départementaux (mobilisés au titre de la protection de l'enfance). L'importance du coût représenté par la prise en charge de ce public est régulièrement mise en avant dans un contexte global de difficulté budgétaire des collectivités territoriales.

A contrario, les autres professionnels, qui réproouvent la logique de différenciation de prix de journée, participent de la raison humanitaire (Fassin, 2010). Leur discours repose sur une économie morale de l'empathie, de la compassion et justifie une mobilisation sur la base de valeurs humanistes.

« Ces jeunes ont besoin de protection comme tous les autres. On ne devrait pas avoir à différencier les jeunes comme ça. Imaginez l'effet que ça peut avoir pour eux ! On a l'impression qu'on les désigne comme des parias. Mais quelle image on donne à ces jeunes ? O.K., la France t'accueille, mais à bas prix. C'est un accompagnement à deux vitesses et toi tu fais partie des plus mal lotis. Bonjour l'intégration ! On ne peut pas être plus humains ? »
(Fouzia, éducatrice)

La professionnelle est ici animée par un principe d'empathie. Il s'agit de se mettre « à la place de l'autre » et de ressentir les conséquences et les impacts de son action du côté de celui qui la subit. Sans doute cette empathie est-elle encore plus marquée lorsque le professionnel est amené à ressentir le dénuement et l'extrême vulnérabilité du « visage » du jeune, au sens d'Emmanuel Levinas (Levinas, 1996). La confrontation au visage d'autrui est une expérience fondamentale pour le philosophe. Ce dernier étend à tout homme le devoir de responsabilité que chacun admet généralement envers sa famille, ses amis et ses proches. Dans une dimension d'infini et de transcendance, la responsabilité pour autrui est une responsabilité « à laquelle on ne se dérobe pas et qui, ainsi, est principe d'individuation absolue » (Levinas, 1982, p. 86). Loin des normes instituées, le temps de la rencontre levinassienne avec un autre visage implique une responsabilité immédiate et incessible. La logique de différenciation est ici rejetée par la seule responsabilité de l'être humain refusant de faire face à ce qu'il estime être intolérable. On peut retrouver ici la

⁵ Voir notamment les critères informels mis en place par les travailleurs sociaux pour prioriser les candidatures d'accès aux Centres d'Hébergement et de Réinsertion Sociale (Michalot, 2010) ou l'accès à l'hébergement d'urgence (Vidal-Naquet, 2005, p. 13).

⁶ Reprise des propos de l'éducateur précédemment cité.

règle de réciprocité, pointée par Paul Ricœur (Ricœur, 1996, p. 255) comme la règle d'or de toute relation juste. Cette maxime morale propose de conformer son action à l'égard d'autrui sur ce que nous attendons nous-mêmes de sa part. Elle est représentée par la formule évangélique : « Tout ce que vous voudriez que les hommes fassent pour vous, faites-le vous-mêmes pour eux. » La règle d'or se caractérise par la proposition d'inverser les rôles entre l'acteur et le destinataire de son action. Elle suppose que le professionnel se définisse en tant qu'être humain, à l'instar du jeune accompagné.

Outre la rhétorique empathique, les professionnels qui dénoncent les prix de journée différenciés mobilisent un argumentaire de lutte contre les discriminations, c'est-à-dire une mobilisation contre les différences de traitements liées au statut de MNA.

Sur un plan économique, quelques intervenants évoquent également l'impact positif de l'intégration des jeunes majeurs ex-MNA.

« On parle de ces jeunes comme d'un coût pour notre société. Mais ils sont une chance pour notre société ! Il faut voir la motivation et l'envie d'intégration qu'ils ont. Beaucoup viennent nourrir des secteurs de main-d'œuvre désertés. Ils peuvent vraiment être une chance pour notre société ! » (Nadine, éducatrice)

Par extension, il est possible de rattacher les deux positionnements des professionnels aux pôles déterminant la rationalité de l'action sociale théorisés par Max Weber (Weber, 1921). Là où l'intervenant manifeste un engagement cognitif orienté vers la gestion différenciée des mineurs à protéger, il tend à se rattacher à une rationalité en finalité et ses propos se réfèrent à un but d'organisation efficiente de l'activité. Mais, ceux qui manifestent un engagement moral vis-à-vis des jeunes sans différenciation se réfèrent davantage à une rationalité en valeur ou affective.

Pour résumer, il est possible de synthétiser les tendances des positionnements repérés dans le tableau suivant :

Tableau 1. Idéaux-types des 2 positionnements identifiés face au prix de journée différencié

Positionnement face au prix de journée différencié	Nécessité justifiée	Discrimination dénoncée
Type de rationalité	Rationalité en finalité	Rationalité en valeur et/ou affective
Type d'engagement	Engagement cognitif	Engagement moral
Principales professions / missions des personnes interviewées	Travailleurs sociaux chargés de l'évaluation des jeunes Directeurs ou cadres des établissements d'hébergement des jeunes	Travailleurs sociaux ou soignants accompagnant les jeunes au quotidien

Comme on le remarque dans la dernière ligne du tableau, ces deux types de positionnement suivent des lignes de séparations professionnelles. Ainsi, le discours dénonçant l'inégalité de la prise en charge est essentiellement relayé par des travailleurs sociaux en relation directe avec les mineurs dans le cadre de leur accompagnement. L'autre discours est principalement tenu par les professionnels chargés de l'évaluation de la situation des jeunes, mais aussi par

les équipes-cadres des établissements, dont la mission revêt une dimension financière et budgétaire. Toutefois, ces lignes de séparations professionnelles ne sont que ces tendances : ainsi, certains cadres dénoncent une violence institutionnelle inhérente à la logique de prix différenciés qu'ils se voient contraints d'appliquer, comme nous le verrons plus loin.

2. Des pratiques institutionnelles inégales

2.1. Une prise en charge (in)adaptée aux besoins spécifiques

Toujours sollicités par un nombre croissant de mineurs en demande de protection, les Conseils départementaux, dont les ressources sont limitées, confient les mineurs étrangers protégés aux établissements en mesure de les accueillir sur les territoires. Au gré des places disponibles, les enfants peuvent ainsi être accueillis en Maison d'Enfants à Caractère Social (MECS), mais aussi en Centre d'Accueil pour Demandeurs d'Asile (CADA), en Centres d'Hébergement et de Réinsertion Sociale (CHRS) en Foyers Jeunes Travailleurs (FJT) ou encore en hébergement d'urgence à l'hôtel... Au sein d'un même territoire, ces enfants sont ainsi aléatoirement placés en hébergement éclaté ou collectif, avec une équipe accompagnante sur place ou un référent à distance. Les conditions d'accueil et d'accompagnement sont ainsi très inégales. Certains rencontrent leur référent moins d'une fois par quinzaine. Et pourtant, les besoins sont énormes et les démarches à entreprendre ne manquent pas : il s'agit d'accéder à la scolarisation, aux soins, au droit au séjour et à la sécurisation du devenir à la majorité.

Dans les MECS, FJT, CADA et autres structures préexistantes, les professionnels ont vu venir un nouveau public aux besoins spécifiques. Cependant, « le "tout institué" induit une violence institutionnelle dès lors qu'il n'offre qu'un moule unique à des enfants et à des jeunes tous différents » (Rongé, 2010, p. 39). Au titre des caractéristiques significatives de la prise en charge des jeunes étrangers, les professionnels relèvent notamment les tensions paradoxales et le manque d'interdisciplinarité.

2.1.1. Les tensions paradoxales

Traditionnellement l'accompagnement éducatif et social est facilité par la participation projective de la personne accompagnée et le dessein de perspectives d'avenir dans un contexte relativement stabilisé. Mais la condition des MNA est notamment caractérisée par l'incertitude, par la précarité de leur situation administrative et par une difficulté de projection à moyen ou long terme.

Il en résulte de profondes difficultés pour les jeunes qui doivent composer avec l'incertitude permanente de leur devenir. Les professionnels quant à eux, auront à s'adapter afin de proposer un accompagnement évolutif au gré des modifications du statut du jeune.

« Cette posture particulière dans l'accompagnement nécessite beaucoup de travail sur soi pour ne pas tomber dans le découragement. » (Sonia, éducatrice)

2.1.2. Un manque d'interdisciplinarité

Parallèlement, les professionnels qui accompagnent ces jeunes se trouvent régulièrement confrontés à la limite de leurs champs de compétences respectifs, au regard de l'entrecroisement des problématiques rencontrées par le public. En effet, les mineurs étrangers rencontrent de nombreuses difficultés associées, notamment d'ordre :

– *juridique* : leur situation se trouve à un croisement, relevant à la fois du droit des étrangers et du dispositif français de protection de l'enfance, au titre de l'enfance en danger. Cette dualité imprègne l'ensemble des enjeux liés à la « catégorie » des MNA ;

– *psychologique* : marqués par un parcours d'exil, une situation de deuil ou d'isolement, nombre d'entre eux présentent des traumatismes ou une détresse psychologique ;

– *éducatif et social* : la question de la construction identitaire à l'adolescence est associée à l'ensemble de ces difficultés ainsi qu'à celles de l'intégration sociale et de l'avenir après la majorité ;

– *culturel* : toute immigration soulève des enjeux culturels de découverte d'une nouvelle société, de ses codes, ses institutions et modes de fonctionnement.

Dans cette perspective, l'accueil et l'accompagnement des MNA devraient être envisagés d'un point de vue interdisciplinaire (Darbellay, 2011). Au-delà de la seule pluridisciplinarité (qui implique une simple juxtaposition de plusieurs disciplines), il s'agit d'allier la richesse de regards croisés, de favoriser l'articulation des pratiques, vocabulaires et théories, qui sous-tendent chaque discipline (droit, psychologie, travail social, anthropologie...), dans une logique de collaboration et d'échange de compétences. L'approche interdisciplinaire vise en effet à contrer les limites du professionnel spécialiste et à contourner les clivages et le cloisonnement des institutions. Mais les intervenants rencontrés constatent leur manque de formation et de ressources pour répondre à ces besoins spécifiques.

« En MECS, les jeunes maltraités, les jeunes délinquants, c'était notre quotidien. C'était notre mission. On était compétent pour ça, on savait faire. Puis on a vu arriver un tout autre public. Petit à petit on a vu arriver ces jeunes étrangers. Au début, on s'est dit que ça ne changeait rien. Ce sont des enfants comme les autres. Puis, on a compris qu'il nous faudrait faire face à tout un tas de choses : à la barrière de la langue, aux traumatismes de l'exil, aux conséquences des persécutions, à la question de l'isolement, aux questions juridiques... Et là, on a compris qu'on n'était pas prêts. On n'était pas prêts du tout ! » (Xavier, directeur de MECS)

Les éducateurs interviewés se disent régulièrement contraints de jouer de multiples rôles. « *On est apprentis juristes, apprentis psychologues, apprentis assistantes sociales...* » (Stéphane, éducateur). Ils vivent ce phénomène comme une injonction au dépassement de leur champ de compétence et font état d'une difficulté à se recentrer sur le cœur de métier.

D'un certain point de vue, cela les place dans une position de « toute-puissance » vis-à-vis du jeune puisqu'ils pallient (comme ils le peuvent) l'absence d'une pluralité d'autres interlocuteurs potentiels. En réalité, non formés

à l'exercice de spécialités qu'ils ne maîtrisent pas, ils se sentent insatisfaits et ont le sentiment d'offrir « *un accompagnement social de mauvaise qualité* » (Stéphane, éducateur) aux jeunes accueillis. Le manque de formation et le manque de ressources interdisciplinaires sont autant d'obstacles à l'accès aux droits des jeunes et à la qualité de leur accompagnement.

Face à ces constats, certains services spécifiquement dédiés à l'hébergement et à l'accompagnement des mineurs isolés étrangers ont vu le jour. Il s'agit souvent de démarches expérimentales portées par une volonté associative. En réponse aux besoins spécifiques constatés, ces services accueillent pour seul public, de jeunes étrangers mineurs. Ils présentent un réel intérêt lorsqu'ils sont composés d'une équipe interdisciplinaire comprenant éducateurs, juristes, assistants sociaux, conseillers en insertion, etc. Mais ces initiatives sont rares et la grande majorité des MNA est accueillie au sein d'établissements qui ne leur sont pas spécifiquement dédiés et/ou côtoient des professionnels non formés à leurs besoins spécifiques.

2.2. Le droit au séjour : une application variable ?

Outre ces éléments, les témoignages des professionnels ont révélé une pluralité de pratiques existantes entre les différentes préfectures du terrain d'enquête.

Dans le cadre du traitement des demandes de titre de séjour, la question des liens gardés avec le pays d'origine (famille, amies) peut notamment être appréciée de façon très variable par les autorités. Il faut souligner le pouvoir discrétionnaire de la préfecture : le préfet est libre d'accepter ou de rejeter la demande de certains titres de séjour s'il estime que le jeune remplit insuffisamment les critères posés par la loi. Toutefois, l'interprétation de ces critères peut se révéler hautement variable. Les professionnels interrogés témoignent également de procédés particuliers à certaines administrations préfectorales, comme l'illustre l'extrait suivant :

« Pour le titre de séjour, notre préfecture demande une lettre écrite de la main du jeune, en français, expliquant son parcours, les motifs de son entrée en France, sa situation d'isolement et ses projets. Ils insistent bien pour que ce courrier soit écrit par le jeune lui-même, sans aucune aide. Il ne faut pas que le jeune soit aidé. Ni par des amis ni par des professionnels. Moi je ne les aide pas. C'est la loi. Ils doivent écrire tout seuls. » (Maria, éducatrice)

Ici, la professionnelle éducatrice sans formation juridique intériorise la contrainte affirmée par la préfecture et relaie une obligation légale qui n'en est pas une. Cette pratique est une entrave à l'accès aux droits, d'autant plus importante que l'on ne peut qu'imaginer toute la difficulté pour un jeune étranger (maîtrisant mal la langue française et/ou les particularités du langage administratif) à rédiger un tel courrier sans aucune assistance.

D'un point de vue sociologique, le public des MNA est par définition limité dans sa quête de l'accès aux droits par la faiblesse de ses supports. D'Après Danilo Martuccelli, la capacité d'action de l'individu provient de supports externes, malléables. Précisément, pour Martuccelli, « les supports désignent

un ensemble de facteurs, matériels ou symboliques, proches ou lointains, conscients ou inconscients, activement structurés ou passivement subis, toujours réels dans leurs effets, et sans lesquels, à proprement parler, il ne pourrait y avoir d'individu » (Martuccelli, 2010, pp. 56-57). Si les mineurs étrangers possèdent des supports au même titre que tout individu, la faiblesse de leurs ressources matérielles et symboliques, parmi lesquelles on trouve l'isolement et les conditions de vie en exil, peut limiter leurs possibilités d'action pour la reconnaissance de leurs droits. D'où l'importance d'une aide et d'une assistance dans leurs démarches administratives.

Par ailleurs, les travailleurs sociaux soulignent la large part d'appréciation laissée aux agents des guichets administratifs dans le traitement des dossiers. Ce processus d'euphémisation de l'ordre juridique est bien connu des sociologues qui s'intéressent à la régulation du droit « par le bas »⁷. S'il peut s'avérer favorable aux usagers rencontrant des agents soucieux de représenter une « administration médiatrice », il peut aussi, dans le cas contraire, constituer un obstacle à l'accès aux droits. Dans « L'asile au guichet », Alexis Spire démontre que la pénurie organisée de moyens au sein des préfectures, la technicisation des procédures, la mise à distance des règles de droit et l'imposition d'objectifs chiffrés en matière de traitement des demandes sont autant d'éléments qui contribuent à l'instauration d'une relation de domination bureaucratique à l'égard d'usagers non-citoyens (Spire, 2007). Pour permettre aux jeunes d'accéder à leurs droits, les éducateurs sont souvent en quête de partenaires juridiques. Mais ces ressources sont parfois manquantes, à l'instar d'autres types de ressources partenariales.

2.3. Une offre d'aide et de soin inégalement répartie sur le territoire

Les offres d'aide sociale et de soin sont inégalement réparties sur le territoire français. Parallèlement, un dispositif national tend vers l'objectif d'une meilleure répartition des MNA sur les territoires. Dans le cadre de la recherche, nous avons rencontré de nombreux professionnels accueillant de jeunes étrangers en secteur rural ou semi-rural. Les manques de ressources partenariales les plus fréquemment évoquées sont celles de l'accompagnement juridique et du soin psychologique. Certains territoires s'en trouvent totalement dépourvus. Pour d'autres, les ressources existent bien, mais leur accès est entravé par un long délai d'attente ou par un éloignement géographique.

« Quand il faut attendre deux mois pour un rendez-vous et faire plus d'une heure de route pour accompagner un jeune devant un psychologue, ben on n'y va pas souvent. » (Noémie, éducatrice)

Dans le contexte d'une offre d'aide et de soin fragmentée et insuffisamment coordonnée, les professionnels disent mettre en œuvre des stratégies de bricolage, selon la notion travaillée par Claude Lévi-Strauss⁸. Le sentiment

⁷ Voir, par exemple, Dubois (1999), Jeannot (1998), Warin (2002).

⁸ Pour Claude Lévi-Strauss, « le bricoleur est apte à exécuter un grand nombre de tâches diversifiées ; mais à la différence de l'ingénieur il ne subordonne pas chacune d'elles à l'obtention de matières premières et d'outils, conçus et procurés à la mesure de son projet : son univers

de bricolage traduit l'impression de travailler « avec les moyens du bord ». En France, l'existence d'un grand nombre de services sociaux et sanitaires spécialisés nourrit l'illusion de pouvoir trouver une réponse appropriée à chaque situation. Mais les professionnels rencontrent une diversité de besoins et de demandes parmi les jeunes accueillis. Bien souvent, ils ne trouvent pas, au moment opportun, de réponse jugée pleinement adaptée à la situation. Le sentiment de travailler « avec les moyens du bord » désigne alors cette insatisfaction. Face au manque de coordination, le bricolage réfère aussi aux répertoires personnels et autres carnets d'adresses constitués par les professionnels. Si certains départements soutiennent la publication d'annuaires répertoriant les ressources d'aides et de soins, ce n'est pas le cas de tous et souvent les professionnels se retrouvent livrés à eux-mêmes dans l'exercice de la recherche de ressources partenariales.

3. Des relations complexes entre les associations et les pouvoirs publics

3.1. La marchandisation de la prise en charge

Outre ces obstacles à l'accompagnement, la recherche révèle également les conséquences d'une marchandisation de la prise en charge des MNA. Pour rappel, la création de structures, d'accompagnement et d'hébergement s'inscrit dans la logique des appels d'offres formulés par les conseils départementaux, qui fixent les prix de journée. De ce fait, les associations gestionnaires sont ainsi placées en concurrence : c'est à qui obtiendra le marché proposé. L'un des résultats fondamentaux de notre recherche est la révélation d'un **amoindrissement de la qualité d'accompagnement des jeunes, directement lié à ces logiques économiques concurrentielles**. En effet, l'analyse des entretiens des professionnels permet de dévoiler que les effets délétères de la concurrence impactent directement l'offre et les pratiques d'accompagnement des mineurs.

3.1.1. Vers une baisse constante des prix de marché ?

La concurrence est un terreau favorable à une baisse toujours plus importante des prix de journée. L'un des territoires observés offre l'exemple d'une situation représentative à cet égard. Face à une offre de marché annonçant un prix de journée six fois moins élevé pour la prise en charge d'un MNA que pour la prise en charge d'un mineur en MECS, les associations gestionnaires du secteur se sont unies en refusant de répondre à l'appel d'offres pour dénoncer un prix jugé bien trop bas. Mais un opérateur national a fini par emporter le marché.

« Les directions de nos associations se sont mises d'accord pour ne pas répondre. Ils se sont entendus pour dire que personne ne pouvait travailler dans ces conditions-là. Hé bien une association nationale est venue s'installer

instrumental est clos, et la règle de son enjeu est de toujours s'arranger "avec les moyens du bord" [...] » (Lévi-Strauss, 1960, p. 26).

sur le territoire. Une grande boîte qui a raflé le marché et qui vient entrer en concurrence avec nos associations locales. » (Marie, éducatrice)

« Un argumentaire en faveur de la concurrence pourrait être de dire que cela va permettre de déterminer le juste prix. Mais on voit bien avec l'exemple des MNA que cela conduit à une baisse de la qualité de la prise en charge. À ce prix-là, on ne peut pas faire d'accompagnement, À ce prix-là, on ne fait que de la logistique, de l'abattage de tâches. Mais on ne fait pas d'accompagnement. On pourrait parler de la précarité des professionnels aussi. » (Jeanne, directrice)

Ces observations s'inscrivent dans le contexte de la chalandisation du travail social (Chauvière, 2009). Ce concept élaboré par Michel Chauvière intègre la rationalisation des organisations, avec pour corollaire l'entrée de la logique du marché dans le champ du social. Cette logique participe du mouvement global de New Public Management (Bezès, 2012). Le NPM désigne la tendance de l'action publique à adopter le référentiel d'action du secteur privé et à utiliser ses méthodes : techniques de gestion, recherche d'efficience, managérialisation des services administratifs, mise en concurrence, recours au marché, etc. (Bezès, 2008).

Ces phénomènes s'imposent avec une forme de violence aux professionnels du social qui se retrouvent en quête de sens, face à la rationalité économique qui leur apparaît largement éloignée de l'engagement moral au centre de leur vocation.

3.1.2. La concurrence : une entrave au travail partenarial

La concurrence est aussi le socle de conflits entre les établissements. Ces rivalités peuvent limiter la qualité du travail pluri-partenarial et interdisciplinaire au sein d'un territoire, comme l'illustre le témoignage suivant :

« Il n'y a pas de juriste dans notre MECS. Quand on a commencé à accueillir des MNA, on faisait souvent appel au juriste du CADA voisin. Il nous renseignait ponctuellement. Ça nous aidait bien. Mais un jour on a eu des consignes de la part de notre direction : notre association venait de perdre un marché qui avait été gagné par l'association gestionnaire du CADA. Du coup les deux associations étaient en conflits et la direction nous a interdit de travailler en partenariat avec eux. Donc on n'a plus de juriste pour nous renseigner sur le territoire proche. » (Luc, éducateur)

En somme, les dynamiques concurrentielles corollaires à la logique de marché induisent de fortes tensions entre les structures, qui peuvent se répercuter directement sur la qualité de la prise en charge des jeunes accueillis.

3.2. Ne pas « faire de vagues » : une entrave à l'accès aux droits

Les professionnels interrogés témoignent encore d'autres restrictions imposées par leurs directions. Ainsi, leur accompagnement à l'accès aux droits des jeunes peut apparaître directement entravé par les consignes de leurs directeurs, soucieux de maintenir un climat relationnel pacifié avec les pouvoirs publics.

Les démarches de recours (suite à un refus de titre de séjour ou à un refus de contrat jeune majeur par exemple) sont parfois vivement déconseillées.

« *Le titre de séjour était refusé. Je suis allé voir mon directeur en disant : "Il faut faire un recours là. Le droit n'est pas respecté." Il m'a répondu : "Ah non. On ne va pas faire un recours. On va 'se mettre mal' avec la préfecture."* » (Marc, éducateur)

« *Face aux décisions du Conseil départemental, notre direction n'envisage jamais d'orienter le jeune pour un recours. Après c'est logique : c'est le CD qui les finance. Ils ne vont pas "faire de vagues". Donc si on veut les orienter, vers un avocat ou vers une association, il faut le faire en cachette.* » (Fouzia, éducatrice)

En somme, les relations entre les directions des associations gestionnaires et les pouvoirs influencent également la prise en charge individuelle des jeunes et peuvent freiner leur accès aux droits. De nombreux professionnels interrogés se sont dits régulièrement restreints par leur direction, dans leurs démarches d'aide au recours et d'orientation.

« *Chez nous, on ne peut pas orienter un jeune vers la Cimade. On n'a pas le droit. La direction nous l'interdit. Ils jugent que c'est une association trop militante. Ils ont peur que la Cimade relaye une situation dans la presse ou je ne sais pas... ils ont peur d'être identifiés comme ceux qui ont été à la source du problème. Aujourd'hui, si j'ai besoin d'orienter un jeune vers la Cimade, il faut que je fasse quoi ? Il faut que je dise que la carte de visite est tombée de ma poche et que le jeune l'a ramassée par terre ? En tous les cas, il ne faut pas que ça vienne de moi ! C'est quand même dingue !* » (Pierre, éducateur)

Les directions d'associations gestionnaires affichent ainsi des consignes d'interdiction d'orientation vers des associations de défense des droits jugées trop militantes. Cependant, ces dernières sont parfois les seules susceptibles de fournir un accompagnement gratuit et de proximité vers l'accès aux droits de jeunes déboutés.

Les dynamiques de l'économie de marché, mais aussi les logiques politiques (étayées notamment par la présence d'élus ou de sympathisants dans les conseils d'administration) peuvent expliquer ce souci des directeurs associatifs de maintenir un climat relationnel pacifié avec les pouvoirs publics. Toutefois, nous avons aussi rencontré des directeurs dénonçant ces phénomènes et regrettant leurs marges de manœuvre limitées dans l'objectif de la contestation des logiques de marché.

Face aux directions restreignant les éducateurs dans leur accompagnement vers l'accès aux droits, **certains professionnels cherchent à restaurer une justice sociale**, notamment par le biais d'actions confidentielles, comme en témoignent les propos de Pierre, précédemment cité, et de Julie.

« *Le coup de la carte de visite de la Cimade tombée de la poche, je l'ai déjà fait souvent.* » (Pierre, éducateur)

« *Notre directeur refuse que l'on informe les jeunes de leur droit au recours. Mais on le fait quand même. On leur dit : "Tu peux faire un recours, tu*

peux aller à la ligue des droits de l'homme, mais ne dis pas que c'est moi qui te l'ai conseillé." C'est délicat mais c'est comme ça. On est en porte-à-faux. »
(Julie, assistante sociale)

Pendant les *focus groups*, trois éducateurs issus du même établissement ont pris conscience de la fréquence des restrictions d'information sur le droit au recours, imposées par leur direction. Ils ont alors émis l'idée d'entreprendre une action collective, voire syndicale, pour dénoncer ces faits et revendiquer la mise en œuvre d'un accompagnement respectueux du droit à l'information des jeunes.

Conclusion

La recherche permet de valider l'hypothèse de la persistance d'entraves systémiques à l'accès aux droits des mineurs non accompagnés, pourtant accueillis au sein d'établissements ayant vocation à leur protection et à leur inclusion. Abordées sous l'angle des violences institutionnelles, notamment liées à l'inertie et à l'absence de traitement des difficultés existantes, ces entraves peuvent engendrer des obstacles majeurs à l'inclusion des jeunes et une souffrance chez les professionnels qui les accompagnent. Ces derniers se trouvent à la fois victimes mais aussi complices ou auteurs de certaines formes de violences institutionnelles, parfois bien malgré eux.

Cependant, il ne s'agit pas de jeter l'opprobre sur les intervenants, les établissements ou leurs financeurs. Nombre de mineurs accueillis au sein de ces services y trouvent des ressources pour un accompagnement vers une inclusion réussie. Mais les résultats de la recherche permettent aussi de soulever des questions fondamentales, notamment liées à **l'inégalité des prises en charge, aux répercussions des enjeux économiques sur les prises en charge des mineurs et aux conséquences des rapports complexes entre les directions d'associations gestionnaires et les pouvoirs publics sur l'accès aux droits des jeunes**. Il s'agit de lourds enjeux éthiques qui engendrent des questions de fond sur les pratiques professionnelles.

Loin de ne s'imposer qu'au seul domaine de l'accompagnement des MNA, nombre de phénomènes sociaux identifiés dans le cadre de la recherche peuvent être généralisés à d'autres champs de l'action sociale et médico-sociale. À cet égard, la situation étudiée apparaît emblématique d'un ensemble plus vaste d'exigences en tension, voire en contradiction, auquel le secteur social est aujourd'hui confronté.

Valérie WOLFF
Chargée de recherche à l'École supérieure
européenne de l'intervention sociale. Maître
de conférences associée en sociologie
à l'Université de Strasbourg. Membre du
laboratoire Dynamiques européennes UMR
7367 Unistra/CNRS.
valerie.wolff@eseis-afriis.eu

Références

- Baudry, P. et Lagrange, C. (1994). *L'institution, la violence et l'intervention sociale*. Paris : IDEES.
- Bezès, P. (2008). « Le tournant néomanagérial de l'administration française ». *Politiques publiques*, 1, 215-254.
- Bezès, P. (2012). « État, experts et savoirs néomanagériaux ». *Actes de la recherche en sciences sociales*, 193, 16-37.
- Chauvière, M. (2009). « Qu'est-ce que la chalandisation ? ». *Informations sociales*, 152(2), 128-134.
- Darbellay, F. (2011). « Vers une théorie de l'interdisciplinarité. Entre unité et diversité ». *Nouvelles perspectives en sciences sociales : revue internationale de systémique complexe et d'études relationnelles*, 7(1), 65-87.
- Dubois, V. (1999). *La vie au guichet*. Paris : Economica.
- Fassin, D. (2010). *La raison humanitaire : une histoire morale du temps présent*. Paris : Seuil.
- Infomie (2013). *Guide Autonomie 2013*. En ligne : <http://www.infomie.net/IMG/pdf/autonomie-guide-fiche1.pdf> (consulté le 28 décembre 2019).
- Jeannot, G. (1998). *Les usagers du service public*. Paris : Presses universitaires de France.
- Levinas, E. (1982). *Éthique et infini : dialogues avec Philippe Nemo*. Paris : Fayard.
- Levinas, E. (1996). *Totalité et infini : essai sur l'extériorité* [1961]. Paris : Librairie générale française.
- Lévi-Strauss, C. (1960). *La pensée sauvage*. Paris : Plon.
- Martuccelli, D. (2010). *La société singulariste*. Paris : Armand Colin.
- Michalot, T. (2010). « L'insertion sociale, un droit sous conditions : l'exemple des CHRS en France », *Nouvelles pratiques sociales*, 22.
- Missions Mineurs Non Accompagnés (2018). *Rapport annuel d'activité 2018*. Paris : Ministère de la Justice, juin 2019. En ligne : http://www.justice.gouv.fr/art_pix/RAA-MMNA-2018.pdf (consulté le 28 décembre 2019).
- Ricœur, P. (1996). *Soi-même comme un autre* [1990]. Paris : Seuil.
- Rongé, J.-L. (2010). « Prévenir la violence institutionnelle : les "dysfonctionnements" dans un CEF de la PJJ à Savigny-sur-Orge ». *Journal du droit des jeunes*, 299(9).
- Spire, A. (2007). « L'asile au guichet. La dépolitisation du droit des étrangers par le travail bureaucratique ». *Actes de la recherche en sciences sociales*, 169.
- Vidal-Naquet, P. (2005). « Le paradoxe de l'urgence sociale ». *Revue Projet*, 284, 10-17.
- Warin, P. (2002). *Les dépanneurs de justice*. Paris : LGDJ.
- Weber, M. (1995). *Économie et société* [1921]. Paris : Uge Poche Pocket.