

Emeline Zougbede, Simon Protar, « De l'encodage des dossiers à l'accompagnement quotidien : genèse d'une prise en charge spécialisée des MNA »

Colloque « Des mineurs comme les autres ? », janvier 2021

Emeline Zougbede

Bonjour tout le monde. Nous sommes très heureux d'être ici parmi vous pour ce colloque dont je trouve les échanges passionnants depuis ce matin.

Notre communication s'intitule : 'De l'encodage des dossiers à l'accompagnement quotidien : genèse d'une prise en charge spécialisée des MNA'. C'est un titre large, on verra qu'on n'aura pas l'occasion de tout travailler mais voilà. C'est une communication qui se fait à deux : donc Simon Protar, doctorant en Sciences politiques qui est rattaché au laboratoire Triangle à l'ENS de Lyon, et moi-même, Emeline Zougbede, sociologue et post-doctorante du projet MINA 93. Nous avons aussi une autre collaboratrice dans ce projet qui est Yasmine Bouagga qui s'excuse mais n'a pas pu être présente avec nous pour faire cette communication.

En quelques mots le projet MINA 93 est un projet de recherche collective qui porte sur la prise en charge des mineurs non accompagnés par le département de la Seine-Saint-Denis. Il y a aussi cinq autres en plus de nous deux : Blandine Destremau, Doris Bonnet, Yasmine Bouagga, Julien Long et Nora El Qadim. Il y a aussi un autre membre, Jean-Barthélémi Debost, qui est chargé de la médiation scientifique et des partenariats locaux à l'ICM et qui assure le lien entre nous, cette équipe de recherche et le Conseil départemental du 93. Car en effet MINA 93 est un projet qui court sur deux ans, de septembre 2019 à août 2021 environ, et qui a été conçu en partenariat avec l'Institut Convergences Migrations qui est à Aubervilliers et le Conseil départemental de la Seine-Saint-Denis. Ce projet a pris le parti d'adopter un questionnement large sur un territoire délimité qui est celui de la Seine-Saint-Denis avec un double objectif. D'une part il s'agit de décrire les dispositifs institutionnels et pratiques professionnelles de prise en charge du 93 à destination des mineurs isolés, d'autre part il est question d'interroger les manières dont ces dispositifs et pratiques s'inscrivent et structurent les trajectoires des jeunes. Aujourd'hui notre propos sera de montrer que la catégorie du MIE – MNA, donc mineur isolé étranger puis mineur non accompagné, n'est pas un concept positif en parfaite adéquation avec un phénomène qu'elle doit permettre de prendre en charge, c'est d'abord une catégorie, celle du MIE, qui a fait l'objet d'usages divers, et qui par la suite en tant que catégorie du mineur non accompagné, MNA, si elle fait toujours l'objet d'usages divers, elle est aussi une catégorie d'action publique, et en tant que telle est sujette à des formes d'appropriations, de traductions dans la pratique. Je vais laisser la parole à Simon pour nous introduire dans cette première partie de notre exposé. Merci.

Simon Protar

Cette première partie va s'interroger en fait sur l'émergence d'une catégorie dédiée spécifiquement à la prise en charge des jeunes isolés étrangers dans le territoire du 93. Les éléments que je présente sont issus du projet MINA 93, du travail que j'ai réalisé. Et en fait le projet initial c'était d'étudier la prise en charge octroyée aux mineurs isolés à partir de leurs dossiers archivés à l'ASE. Pour ça on a commencé par chercher à extraire à partir du logiciel professionnel Iodas les dossiers archivés sous la catégorie MIE. En fait le contenu des dossiers et le profil des jeunes concernés s'est avéré assez déroutant. Il est apparu que ce qui était enregistré comme MIE dans Iodas correspondait très peu ou très mal aux représentations qu'on avait des mineurs isolés étrangers. C'est à partir de ce constat-là, de cette première déception, qu'on s'est mis en fait sur la piste d'une analyse socio-historique de la catégorie de MIE – MNA comme catégorie d'action publique. On a donc en fait tenté de retracer la mise en œuvre par l'ASE 93 de cette catégorie dédiée à la prise en charge des mineurs isolés. On s'est aperçu que cette mise en œuvre avait été en fait progressive et qu'elle s'est étendue de l'année 2007 où on repère les premiers dossiers identifiés comme

MIE au mois de septembre 2018 avec l'ouverture d'une cellule consacrée à la prise en charge des MNA qui regroupe tous les dossiers nouveaux MNA arrivants.

Chemin faisant le premier point qu'on peut souligner c'est le caractère relativement tardif de la mise en fonctionnement de cette catégorie. On en trouve la trace à partir de 2007, mais en fait la catégorie de MIE n'est pas utilisée de manière consistante avant 2010, alors qu'on sait par ailleurs que l'arrivée croissante des mineurs isolés sur le territoire du 93 a été un défi pour les services déjà bien identifiés depuis le début des années 2000. C'est donc que la trace administrative qu'on avait est largement postérieure à tout le phénomène de problématisation politique, de mise en débat qui est faite des mineurs migrants isolés.

Donc ce qu'on a essayé de voir c'est à quoi correspond concrètement la mise en œuvre de cette catégorie dans les données qu'on avait, dans le travail administratif. Et si s'agit en fait avant tout de la création d'une nouvelle variable dans Iodas, d'une nouvelle case, et sa fonction principale c'est à ce moment-là non pas d'identifier les jeunes pour pouvoir leur proposer une prise en charge spécifique, mais c'est de les soumettre à une répartition spécifique entre les différentes circonscriptions locales de l'ASE. En clair pour éviter que tous les jeunes soient pris en charge dans la circonscription de Roissy, parce qu'alors c'est le point d'entrée principal dans la Seine-Saint-Denis à cause de l'aéroport, donc pour éviter ça les services mettent en place ce qu'ils appellent un tour de cahier qui attribue à chaque circonscription locale successivement les nouveaux jeunes pris en charge. Donc à ce moment-là ce qu'on peut dire c'est qu'être classé comme MIE ça veut d'abord simplement dire être affecté à une circonscription selon un mode spécifique de répartition.

Par la suite ce qui nous a surpris c'est donc la grande diversité des profils et des situations des jeunes classés comme MIE. Comment expliquer par exemple la présence dans notre base d'une jeune fille dont les parents se trouvaient à Paris ? Ou comment expliquer que dans notre échantillon quatre jeunes soient de nationalité française, ou qu'une partie d'entre eux réside en France depuis plusieurs années ? On a commencé par éliminer en fait ces dossiers-là en disant qu'il y avait des erreurs de classement avant d'être contraints de réinterroger les contours de la catégorie telle qu'elle était appliquée en Seine-Saint-Denis, puisque de fait ça ne correspondait pas à nos attentes.

Pour reprendre au commencement, donc avant 2016, on sait qu'à ce moment-là il y a l'alignement de la terminologie sur l'expression mineur non accompagné dans l'Union européenne. Avant ça la catégorie n'est pas fixée, mais toutes les définitions se mettent d'accord sur trois critères qui sont la minorité, l'extranéité et une forme de vulnérabilité liée à l'isolement. Nous ce qu'on a découvert à l'ASE 93 c'est qu'en fait les MIE désignaient des mineurs isolés ou errants, et non pas des mineurs isolés étrangers. En interrogeant les agents qui étaient en charge de ces catégories-là au département Enfance et Famille la différence entre l'isolement et l'errance en ce qui concerne les mineurs s'était avérée assez peu claire et ils ont eu de la difficulté à nous en proposer une définition précise. En tout cas ce qui est ressorti de ces recherches-là à ce moment-là c'est que l'extranéité, donc le fait d'être étranger ne semblait pas vraiment entrer en ligne de compte dans la façon dont les dossiers étaient catégorisés. Et ça c'est un résultat important qu'il faut replacer dans le contexte d'un département où le public de la protection de l'enfant compte en fait déjà une proportion importante de personnes étrangères ou issues de l'immigration. A ce moment-là en fait le critère décisif pour l'ASE 93 pour être catégorisé comme MIE c'est l'absence d'autorité parentale non seulement sur le territoire national mais aussi sur le territoire départemental, parce qu'en fait ne pas avoir d'autorité parentale ça veut dire ne pas avoir d'adresse parentale, et c'est normalement à partir de cette adresse-là qu'on affectait les jeunes à une circonscription. Donc en fait ce critère-là, cette absence d'autorité parentale sur le département conditionne la prise en charge des jeunes, leur répartition sur le département et les différentes mesures qui peuvent leur être appliquées.

En ce sens ce qui est ressorti de cette lecture socio-historique c'est que la catégorie de MIE telle qu'elle s'est mise en place progressivement en Seine-Saint-Denis elle semble en fait relever davantage d'une adaptation des fonctionnements intérieurs que de l'introduction à l'échelle départementale d'une catégorie d'action publique nouvelle qui aurait été formulée dans le Droit international et communautaire. Donc avant d'être une catégorie politique qui fait l'objet d'usages divers telle qu'on la connaît aujourd'hui,

le MIE c'est donc dans le cas de la Seine-Saint-Denis une catégorie qui est née de problèmes pratiques pour la prise en charge de ce qui est en fait un sous-groupe du public concerné par la protection de l'enfance.

Je laisse la parole à Emeline pour la suite de cet exposé.

Emeline Zoughede

Donc pour ce second temps de notre intervention nous allons partir d'un travail ethnographique d'observation qui a débuté en mars 2020 et qui tente de retracer le quotidien de la Cellule d'accompagnement des mineurs non accompagnés (en abrégé CAMNA). Plus précisément on va s'appuyer sur un cas-limite dans l'optique d'en faire ressortir les logiques professionnelles de catégorisation du MNA. En quelques mots, ouverte en septembre 2018, la CAMNA est à la fois une circonscription et un groupement qui a à charge la prise en charge de tous les mineurs non accompagnés se présentant dans le département du 93 pour le dire vite.

Je rappellerai aussi qu'à partir de 2016, et Simon l'a souligné, dans un souci d'harmonisation à l'échelle européenne, le terme de mineur non accompagné, MNA, se substitue à celui de mineur isolé étranger, MIE. Il s'agit aussi de mettre l'accent sur l'isolement plutôt que l'extranéité des mineurs. Par conséquent, dans la mise en œuvre de la catégorie administrative MNA par les pouvoirs publics deux notions apparaissent primordiales pour la définir : celle de la minorité et de son évaluation (sur laquelle nous n'insisterons pas aujourd'hui), et celle de l'isolement. Sur le terrain, celui du département du 93 donc, et plus précisément sur celui de la CAMNA, la notion d'isolement apparaît ambiguë et quelque peu secondaire face à ce qui se joue dans la pratique des professionnels pour définir le ou la MNA.

Je vous rapporterai ici un extrait de carnet de terrain : 'Lundi 7 décembre 2020 – Une éducatrice de la CAMNA a dans son portefeuille de jeunes ou en file active une petite fille de 8 ans placée dans un foyer du 93. Cette petite fille serait arrivée de Grèce où elle était avec sa mère. Sa mère serait partie avant, laissant sa fille auprès d'une amie, et est en France actuellement. La grand-mère de la petite vit aussi en France depuis 20 ans et a le statut de réfugié. C'est elle qui devait aller chercher la petite fille à l'aéroport à son arrivée, mais par un micmac de faux papiers la petite fille a été prise par la PAF et a été placée. Prise dans des réseaux de prostitution et sans papiers et vivant en squat la mère de la petite ne peut s'en occuper. La grand-mère demande toutefois au département un droit de visite pour sa petite fille'. Mettons ici deux éléments à la discussion.

Tout d'abord l'éducatrice CAMNA et référente de cette petite fille ne sait pas trop dans quelle position se situer. En effet la grand-mère demande un droit de visite, en même temps que sa petite fille a été placée comme MNA et qu'il faut donc demander au juge un droit de visite, sachant que l'histoire de la petite fille reste aussi trouble. L'éducatrice passera d'ailleurs un moment particulier chez cette grand-mère qui n'est pas non plus en bons termes avec sa propre fille. On le voit, ici ce n'est pas tant la notion d'isolement qui travaille ici l'éducatrice pour reconnaître cette petite fille comme MNA, puisqu'elle a une mère et une grand-mère sur le territoire français, que le fait qu'elle soit arrivée seule sur le territoire du 93 avec de faux papiers. On est avant tout ici dans la protection de l'enfance.

Ensuite deuxième élément. Les éducateurs et les éducatrices du foyer où se trouve la petite fille ont pris la liberté d'appels téléphoniques médiatisés avec la grand-mère sans qu'un juge n'ait encore statué sur un droit de visite. Ici les éducateurs de ce foyer sont dans leur travail d'accompagnement socio-éducatif de travail des liens familiaux, ce qui va de pair avec la protection de l'enfance mais qui se situe dans un autre niveau.

Que dire, que retenir à partir de ce qu'est la limite des autres situations de mineurs non accompagnés ? Si la loi du 14 mars 2016 et le changement de vocable de MIE à MNA semble dénoter d'un désir de précision de la catégorie du MNA comme catégorie de l'action publique, sur le terrain on se rend compte que l'isolement qui doit définir en partie cette catégorie est une notion inopérante pour au moins deux raisons. D'abord parce qu'elle ne prend pas en compte la réalité du public. Comme l'a rapporté en entretien une

ancienne responsable de la Direction Enfance et Famille et 93 : « Il y aurait, et ce de manière large, tout lieu de faire la différence entre les MNA, entre ceux isolés et sans autorité parentale et ceux sans autorité parentale mais pas isolés ». Ensuite parce que quelles que soient les manières dont se met en œuvre, se traduit sur le terrain cette catégorie de l'action publique, elle est toujours le résultat de logiques professionnelles et d'enjeux propres à des groupements professionnels qui ont ici à prendre en charge les MNA, et qui tantôt se confondent, tantôt divergent. Et je pourrais ici multiplier les exemples. Unaniment, ce que l'on peut dire sur le terrain de la prise en charge, la catégorie du MNA telle qu'elle se laisse définir par les acteurs et les dispositifs de protection de l'enfance semble moins relever de l'isolement que du placement de mineur étrangers pour lesquels tout un tas de contraintes s'articulent dans leur prise en charge. Ce qui revient d'une certaine façon à dire : « Prendre en charge les MNA ça dépend de l'éduc, du juge, etc. », comme me l'a confié une éducatrice. Autrement dit entre injonctions étatiques et cadre imposé de l'action publique, la mobilisation de la catégorie MNA autant comme cadre de l'action publique que comme traduction locale et localisée par les professionnels de terrain s'envisage à travers un certain nombre d'actes et de pratiques professionnels qui en retour visent à l'élaboration symbolique et pratique de cette catégorie, somme toute malléable, pour intervenir sur l'individu au travers de différents outils et instruments. Par la mobilisation de cette catégorie donc les professionnels de terrain, et là on pourrait très bien citer les travailleurs sociaux, les juges, mais aussi les services hôteliers, les personnels de l'Education nationale, etc., chercheraient donc à nommer la limite et expliquer la rupture, ce qui comme l'écrit Michel Autès en 1998 participe de l'intervention, de la prise en charge du MIE avant, et du MNA maintenant dira-t-on ici, et aussi d'un ordre local des pratiques de catégorisation.

Je laisse la parole maintenant à Simon pour notre conclusion.

Simon Protar

Pour essayer de faire un peu un point sur tout ce qu'on a dit, ce qu'on peut retirer de cette exposé c'est qu'en essayant de retracer une partie de la genèse, en tout cas c'était notre projet, de la catégorie de MIE – MNA et en observant le travail administratif et socio-éducatif de prise en charge des jeunes qui relèvent de cette catégorie, ce qu'on a entrepris c'est de faire la lumière sur la complexité des rapports qu'entretiennent une catégorie d'action publique et ses manifestations sur le terrain. Ces rapports qui sont complexes font donc intervenir une variété d'acteurs et d'échelles et donnent en fait à penser une série d'allers-retours entre la catégorie et son contenu, puisque la catégorie d'un côté émerge de problématiques pratiques sur le terrain, et en même temps elle œuvre à leur transformation. Une fois qu'elle est institutionnalisée on voit qu'elle cadre les pratiques des professionnels et en même temps elle est transformée elle-même par les pratiques des professionnels. En ce sens on peut dire qu'enquêter sur l'échelon intermédiaire du conseil départemental ça nous a permis de saisir aussi bien la formation d'une catégorie institutionnelle qui se trouve en fait au carrefour de la protection de l'enfance et du contrôle des migrations, que d'envisager à une échelle plus fine les mécanismes de singularisation et leur influence sur les trajectoires des jeunes.