

# ENSEIGNEZ-NOUS POUR NOUS PRÉPARER POUR LA SUITE

## Le passage à l'âge adulte des mineurs non accompagnés en Europe

*Merci aux jeunes qui nous ont raconté leur histoire pour nous aider à créer cette recherche.*

### Récapitulatif

Ce rapport se penche sur la situation des jeunes isolés et en quête de sécurité en Europe au moment où ils atteignent l'âge de 18 ans<sup>1</sup>.<sup>1</sup> Il brosse un tableau sombre de la situation, marquée par de nombreuses défaillances, mais aussi quelques pratiques encourageantes. Son principal constat est qu'il n'existe pas de cadre juridique ni de dispositifs de soutien spécifiques pour les mineurs non accompagnés (MNA) atteignant l'âge adulte. De nombreux jeunes passent ainsi à travers les mailles du filet.

Le rapport se concentre sur cinq questions : le droit de rester dans l'UE, le logement, l'accès aux informations sur leurs droits, l'emploi et l'éducation, et les systèmes de tutelle dans cinq pays européens (France, Grèce, Irlande, Italie et Pays-Bas).

### Quelles sont les protections offertes aux jeunes ?

Aucun des pays étudiés ne dispose d'un cadre systématique pour le passage à l'âge adulte. Les droits précédemment accordés sont réduits à l'âge de 18 ans. Les dispositions légales couvrant la protection des mineurs varient : certains pays comme la France et l'Irlande appliquent les lois ordinaires sur la protection de l'enfance, d'autres pays comme la Grèce s'appuient uniquement sur le droit européen appliqué de manière sporadique, avec une loi grecque spécifique sur la tutelle des MNA en attente d'application depuis 2018. L'Italie et les Pays-Bas disposent tous deux de cadres spécifiques, mais la mise en œuvre de ces cadres est irrégulière en Italie.

### Quels sont les problèmes lorsque ces mineurs atteignent 18 ans ?

La principale préoccupation de ces jeunes à l'âge de 18 ans est de conserver leur droit de vivre dans le pays et de trouver un logement, une éducation et un emploi. Les procédures pour accéder à la résidence et aux services varient d'un pays à l'autre et, dans certains cas, d'un département à l'autre. Les groupes de discussion ont fait état d'un sentiment considérable de confusion et des difficultés à comprendre les processus bureaucratiques, notamment en raison d'un manque d'informations et des barrières linguistiques. Dans presque tous les pays, on constate que ces jeunes sont souvent confrontés au chômage, au sans-abrisme, à des problèmes de santé mentale et à l'exploitation.

### France

En France, les principaux problèmes rencontrés sont les évaluations d'âge peu fiables, les limitations à la formation professionnelle qui ont un impact sur les demandes de séjour et l'accès aux informations sur le système d'asile. Cette situation est aggravée par une gestion incohérente et non

<sup>1</sup> Veuillez consulter le rapport complet qui détaille les données sur les MNA

coordonnée des mesures, qui se traduit par une « approche improvisée » dans les différentes régions. Cela a un réel impact sur la vie des gens.

« J'ai accompagné un jeune qui avait renoncé à un CDD pour un CDI. À la préfecture, on a refusé à ce jeune homme un titre de séjour en raison du changement de contrat. Il lui a été dit que puisqu'il était en période d'essai dans le cadre du CDI [un type de contrat de travail], il ne pouvait pas obtenir le permis. En bref, la bureaucratie est très particulière et difficile. » (C., coordinateur du hub MNA)

En France, comme dans d'autres pays européens, la méthode unique et controversée des tests osseux pour déterminer l'âge a une marge d'erreur élevée de 18 mois. La procédure d'appel peut durer plusieurs mois pendant lesquels rien n'est prévu pour la prise en charge du jeune, ce qui le rend vulnérable au sans-abrisme, à la traite des êtres humains et à l'exploitation.

« J'ai été laissé dans un centre d'accueil... Le lendemain, je n'oublierai jamais ce jour, le responsable du centre m'a demandé de rassembler mes affaires et il m'a dit que le procureur avait rejeté ma demande et que je devais quitter le centre. Un acte de naissance ne suffit pas pour justifier que je suis mineur ; ils ne m'ont pas considéré comme tel, malgré l'existence du seul document que j'avais sur moi ! » (A., 19 ans, originaire de Guinée)

Les possibilités de déposer une demande de résidence dépendent de l'âge auquel le mineur a été pris en charge par l'aide sociale (ASE). Comme la plupart d'entre eux entrent dans le pays après l'âge de 16 ans, les options sont les suivantes : séjour « vie privée et familiale » ; permis de travail s'ils suivent une formation professionnelle et éducation s'ils poursuivent des études supérieures ; ou demande d'asile.

Le *Contrat jeune majeur* (CJM), une sorte de subvention accordée aux personnes inscrites à des programmes d'apprentissage est une bonne initiative. Ces programmes d'apprentissage sont essentiels pour acquérir la formation professionnelle nécessaire à l'obtention du permis de travail. Bien qu'ils constituent un bon outil de transition, il est difficile d'y prétendre. Une condition particulièrement stricte est que le candidat doit avoir reçu une aide de l'ASE pendant un an et demi. Cela réduit de moitié le nombre de candidats éligibles, car la plupart des MNA arrivant en France sont trop âgés pour postuler. Les barrières linguistiques et la durée posent également problème.

« Le contrat CJM est difficile à obtenir et est souvent accordé pour deux mois seulement. Par exemple, je connais un jeune homme qui ne parle pas la langue, qui n'a pas été placé dans un système scolaire et qui, lorsqu'il aura 18 ans, aura du mal à obtenir le CJM. La principale incohérence [est] que le CJM n'est octroyé que pour deux mois, sans tenir compte du fait que les adolescents peuvent avoir un contrat d'apprentissage d'un an. Comment sont-ils censés payer pour le logement, la nourriture et la vie quotidienne ? » (C., bénévole)

Le nombre limité de membres du personnel de l'ASE et leur connaissance restreinte du système d'asile constituent une autre préoccupation majeure. Cela peut avoir une influence indue sur le développement du jeune ainsi que sur son droit de déposer une demande d'asile.

« ASE est un système saturé ; le nombre de travailleurs sociaux est limité par rapport au nombre de jeunes dans le système. De même, le représentant légal de l'ASE a trop d'individus à gérer. » (L., conseiller d'orientation pour les jeunes de 17 à 21 ans)

## Grèce

La Grèce dispose d'un système d'asile fragmenté, en raison de la déclaration UE-Turquie de 2016 et des politiques pertinentes de l'UE, qui est aggravé par une situation financière difficile et l'absence d'un partage suffisant des responsabilités de l'UE. Des ONG basées sur des projets et dépendantes de financements comblent les manques ignorés par l'État. Cela signifie que l'accès aux services et

aux droits fondamentaux est souvent défini par les capacités limitées des ONG et, finalement, par le hasard.

Bien que les procédures d'évaluation de l'âge soient prévues par la loi, elles sont appliquées de manière inégale selon les endroits et présentent une marge d'erreur pouvant aller jusqu'à deux ans par rapport à l'âge réel du mineur. Les appels contre une détermination erronée de l'âge sont presque impossibles en raison du manque de soutien juridique fourni par l'État et de la capacité limitée des ONG. Les MNA, qui ont été déclarés à tort comme des adultes, sont traités comme tels et peuvent être maintenus dans des établissements en compagnie d'adultes inconnus jusqu'à ce qu'une détermination de leur âge confirme qu'ils sont mineurs.

Bien que les conditions de vie se soient nettement améliorées, de nombreux MNA n'ont toujours pas accès à un logement sûr et vivent dans des environnements non structurés, dans la rue ou dans des camps de réfugiés. Certains sont maintenus en « détention de protection » (c'est-à-dire en détention administrative), bien qu'une diminution significative de la durée et de l'étendue de l'application de cette mesure ait été observée depuis décembre 2020, date à laquelle la « détention de protection » a été abolie par la loi. À l'âge de 18 ans, les MNA qui ont obtenu le statut de réfugié doivent en grande partie trouver leur propre logement, ceux qui ne sont pas reconnus peuvent être détenus en vue de leur retour et ceux qui n'ont pas de statut juridique clair peuvent souvent rester dans des camps inadaptés. Les jeunes qui ont participé à l'étude ont vécu pendant de longues périodes dans une zone de sécurité dans un camp de la Grèce continentale et, à l'âge de 18 ans, ils ont été placés dans la communauté adulte du camp.

« Après la zone de sécurité, il n'y a plus rien. Nous ne pouvons pas trouver de travail ; nous n'avons toujours pas d'appartement ; nous continuons à vivre dans le camp. Nous n'avons pas réussi à obtenir ce dont nous avons besoin pour vivre. » (A., 18 ans, originaire d'Afghanistan)

Si le désir de quitter le camp était grand, il y avait également une peur du monde extérieur et un sentiment de désespoir face à l'avenir à cause des nombreux obstacles auxquels ils sont confrontés pour accéder à l'éducation et à l'emploi.

« Je ne peux pas avoir une vie dans ce pays. Il y a des mineurs [ici] qui ont des compétences, mais la plupart d'entre eux ne font que s'asseoir et fumer, parce qu'il n'y a rien à faire, aucun moyen d'accéder au travail. Comment acheter ce dont j'ai besoin pour survivre ? C'est soit le travail, soit l'illégalité. (M., 20 ans, originaire d'Afghanistan)

Le thème principal concernait la nécessité de répondre aux besoins fondamentaux des MNA, tels que le logement, l'éducation, l'accès aux soins de santé et l'assistance juridique. Un mécanisme de soutien, tel qu'un tuteur, est clairement nécessaire pour aider « à établir un programme adéquat, un calendrier, un plan de vie ». Étant donné qu'il n'existe pas de système de tutelle géré par l'État et que les lois doivent encore être promulguées, le vide actuel continue d'être comblé par les procureurs publics, qui sont surchargés de dossiers, et par les ONG qui dépendent des financements.

« Le problème n'est pas seulement que les MNA n'ont pas été aidés à devenir des adultes responsables capables de prendre soin d'eux-mêmes. C'est plutôt qu'ils ont été forcés d'apprendre dès leur plus jeune âge qu'ils doivent prendre soin d'eux-mêmes par tous les moyens. » (A., Greek Council for Refugees)

## Irlande

En Irlande, l'accès aux droits se réduit drastiquement à l'âge de 18 ans. Pour préparer cette transition, un travailleur social apporte son aide dans tous les aspects de la vie du jeune (éducation et emploi, procédures de regroupement familial, soutien psychosocial) jusqu'à l'âge de 21 ans ou, s'il suit un enseignement à temps plein, de 23 ans. Les MNA qui ont obtenu le statut de réfugié doivent assurer leur

propre logement avec leur allocation de suivi, et certains restent avec leur famille d'accueil. Un grand nombre de ceux qui sont en cours de procédure de demande d'asile sont orientés vers la prise en charge directe, un système d'accueil imparfait et sévèrement critiqué.

« On n'est pas pleinement adulte à 18 ans, la plupart des jeunes Irlandais vivent encore chez leurs parents à 18 ans. » (L., 25 ans) en Irlande.

Bien qu'il existe une certaine flexibilité pour repousser le déménagement si le jeune est dans sa dernière année de scolarité ou pour trouver un logement alternatif pour les cas vulnérables, la principale mesure recommandée est la création d'autres systèmes de transition pour éviter le stress causé par le départ de la famille d'accueil dès l'âge de 18 ans, « une période très sombre de leur vie jusqu'à ce que tout soit réglé ».

Il existe certains obstacles à l'accès à l'enseignement supérieur, car les bourses d'études ne sont accessibles qu'aux personnes vivant régulièrement en Irlande depuis au moins trois ans. Cela empêche beaucoup de ceux qui arrivent à la fin de leur adolescence d'obtenir des bourses d'études, ce qui limite leurs perspectives d'avenir. L'Irlande offre un réseau de support efficace en affectant des travailleurs sociaux aux MNA. Bien que leur travail soit apprécié, des questions subsistent quant à savoir s'ils sont les mieux placés pour décider si et quand le mineur doit faire une demande d'asile, en raison du manque de formation sur le système d'asile, du fait que les demandes d'asile sont souvent faites aux alentours de l'âge de 18 ans, ce qui entraîne un stress excessif, et de leur emploi du temps déjà surchargé.

« L'équipe des enfants isolés de Tusla se concentre presque exclusivement sur la protection internationale et les MNA manquent d'options d'aide juridique pour obtenir des conseils sur les autres permis d'immigration qui pourraient être plus appropriés. » (T., universitaire)

## Italie

En Italie, l'obtention d'un titre de séjour est une source de préoccupation. Il existe trois voies pour que les mineurs non accompagnés obtiennent leur résidence. La voie choisie a un impact très différent sur la probabilité de recevoir un permis de séjour à l'âge de 18 ans : (a) demander l'asile, (b) demander un permis de mineur, et (c) demander un permis familial ou un placement en famille d'accueil. La voie choisie doit être soigneusement étudiée car si la demande d'asile est rejetée une fois que le mineur a atteint l'âge de 18 ans, il ne pourra pas obtenir le droit de séjour grâce aux deux autres voies et se verra imposer une ordonnance de retour. Un autre moyen fréquemment utilisé pour obtenir le droit de séjour, le permis de mineur, comporte également des inconvénients. Il doit être converti en permis de travail ou d'études une fois que le mineur a atteint l'âge de 18 ans, et les délais pour fournir les documents nécessaires aux études ou au contrat de travail sont généralement très courts.

En Italie, d'autres problèmes existent, comme les obstacles à l'obtention d'une formation et d'un enseignement professionnels, qui sont pourtant nécessaires pour faire une demande de permis d'étude ou de travail. La lenteur de la procédure administrative et le refus de nombreux prestataires de services et entreprises d'accepter les preuves fournies par la police pour les demandes de permis de séjour constituent un autre obstacle. Cela laisse les jeunes dans l'incertitude pendant de nombreux mois. Une autre préoccupation majeure est le peu d'informations sur les droits d'accès et les règles complexes relatives aux stages.

La sécurité du logement est un sujet de préoccupation. Avoir 18 ans signifie normalement la perte du droit au logement. Les autorités italiennes offrent un délai de six mois pour trouver des possibilités de logement après l'âge de dix-huit ans, mais seuls quelques jeunes se voient proposer cette option. Ce programme

constitue un bon tremplin vers une indépendance et peut contribuer à calmer les inquiétudes concernant les difficultés économiques et le marché discriminatoire du logement.

« Je suis ici depuis trois ans, j'ai toujours travaillé mais je n'ai jamais eu d'emploi stable, et sans emploi stable, vous ne pouvez rien faire... vous avez des problèmes avec l'obtention des papiers, vous avez des problèmes pour trouver une maison. » (Y., 21 ans, originaire de Côte d'Ivoire)

Le rôle des tuteurs volontaires est crucial et comble souvent les lacunes de l'État. Si cette nouvelle initiative de tutelle volontaire a apporté aux mineurs un soutien plus important qu'auparavant, le rôle et le fonctionnement des tuteurs volontaires suscitent quelques inquiétudes.

« Nous avons besoin d'une approche intégrale du parcours des jeunes migrants en Italie, avec une participation plus structurée des écoles, des communautés, des tribunaux, des travailleurs sociaux, etc. Ce sont généralement les tuteurs qui font le lien entre ces aspects, même s'ils n'ont plus de rôle légal. » (C., tuteur volontaire)

## Pays-Bas

Les MNA aux Pays-Bas, comme dans d'autres pays européens, voient une réduction considérable de l'aide qui leur est offerte à l'âge de 18 ans. Les MNA qui ont obtenu le statut de réfugié perdent l'accès aux services fournis par l'institution néerlandaise de tutelle (Nidos) et les mineurs sans papiers perdent leur droit au logement, aux services sociaux et à l'éducation. Les personnes qui bénéficient d'une procédure d'asile sont transférées dans des centres d'accueil.

À l'âge de 18 ans, les MNA titulaires d'un permis de séjour se voient attribuer un logement dans le cadre d'un régime spécial, comme tous les autres réfugiés titulaires d'un permis de séjour. Malgré cela, le manque d'informations sur les droits des locataires peut constituer un risque d'exploitation. Il existe également un risque d'endettement et de sans-abrisme malgré leur accès à l'aide sociale et aux services. Ce risque est bien plus élevé pour ceux qui n'ont pas de statut reconnu. Ils sont souvent incapables d'accéder à des conseils juridiques, ce qui les empêche d'obtenir un permis de séjour. Certains MNA sans papiers disparaissent et il existe un risque réel d'exploitation, de traite des êtres humains et de marginalisation.

« La transition vers l'âge adulte ne nous a pas semblé être une transition. C'était comme si tout notre système de soutien s'était effondré. » (A., 20 ans, originaire d'Érythrée).

Un autre problème est la brusque accumulation de responsabilités financières et générales et de la paperasserie qui l'accompagne, sans qu'aucune information ou formation ne soit donnée.

« Il faudrait commencer à donner des cours sur la gestion financière dès l'âge de 17 ans, afin que nous puissions apprendre à gérer notre argent à l'âge de 18 ans. » (A., 20 ans, originaire d'Érythrée) aux Pays-Bas.

## **Des pratiques positives**

La recherche a identifié plusieurs bonnes pratiques pour combler le décalage entre l'enfance et l'âge adulte. En France, en Italie et en Grèce, **les logements** de transition offrent aux jeunes la possibilité d'apprendre à vivre en semi-autonomie. Dans le cas de la Grèce, le programme de vie semi-indépendante pour les MNA, mené initialement par l'UNICEF et le HCR en collaboration avec l'ONG METAdrasi, s'est progressivement démocratisé. Quatre MNA âgés de 16 à 18 ans vivent dans un logement supervisé, reçoivent une modeste subvention et les ONG les aident à accéder aux services pour soutenir leur autonomie progressive.

**La formation spécialisée** du personnel travaillant avec les MNA pour améliorer les connaissances sur le système d'asile était une bonne pratique observée en France. Cela a contribué à améliorer les taux d'accès à l'asile en France. Une autre pratique efficace a été le partage des connaissances et la création de réseaux entre les professionnels travaillant avec des MNA dans d'autres domaines. Cela a permis d'avoir une vue d'ensemble des services disponibles dans différents secteurs tels que la santé, le travail social et le travail juridique.

Les **programmes de tutelle** sont essentiels pour que les MNA se sentent soutenus dans leur vie. Tous les pays examinés avaient une forme de programme de tutelle gérée par des ONG ou par l'État. Une autre bonne pratique observée en Irlande, aux Pays-Bas et en Grèce était un système de parrainage ou de mentorat géré par des ONG. Les mineurs ont ainsi été mis en contact avec des membres de la communauté, ce qui a favorisé l'inclusion et l'intégration, tout en offrant un espace pour s'engager dans des activités extrascolaires.

« Ma tutrice est importante pour moi, elle est restée en contact avec moi même après mes 18 ans... si j'ai un problème, je l'appelle. » (M., 20 ans, originaire du Sénégal en Italie)

« Le soutien apporté par mon éducatrice restera gravé dans ma mémoire. Elle était plus qu'une personne de contact, elle est devenue un modèle, ce qui est encore plus important pour moi aujourd'hui, après mes 18 ans. Même si je n'habite plus dans le centre, elle m'aide et me soutient toujours. Je lui raconte mes réussites et mes échecs, mes joies et mes peines. Je viens d'avoir 21 ans, âge auquel le contrat CJM ne peut plus être renouvelé, mais maintenant j'ai une bourse et un toit au-dessus de ma tête, de quoi manger et je peux continuer mes études. Cela me suffit. » (B., 21 ans, originaire du Cameroun) France

## Conclusion

Malgré leurs différences significatives, ces contextes nationaux présentent des défis similaires. En effet, aucun des pays analysés ne dispose d'un encadrement uniforme de la transition des MNA vers l'âge adulte. Actuellement, avoir 18 ans est souvent un changement brutal et traumatisant dans leur vie. Non seulement parce qu'ils perdent leur logement, mais aussi parce qu'ils perdent leurs structures de soutien social et qu'ils risquent réellement de perdre leur droit de vivre dans le pays qu'ils considèrent comme leur foyer. Pour ces jeunes, atteindre l'âge adulte se caractérise par une anxiété généralisée, une frustration, un isolement et un manque de perspectives d'avenir.

Les secteurs administratifs chargés de guider les mineurs vers leur indépendance (école, accès au monde du travail, services sociaux, organisations de la société civile, tribunaux pour mineurs, etc.) ne sont pas coordonnés. Les tentatives de mise en place d'un système cohérent se limitent au niveau local ou sont réalisées au cas par cas, les ONG et les tuteurs (volontaires) se chargeant de combler les lacunes. Tout cela entraîne une grande discordance dans les stratégies de soutien à la transition vers l'âge adulte et un manque de cohérence entre les pays européens, ce qui aura de graves conséquences sur les chances et les opportunités que les jeunes auront dans leur vie, qui sont très inégales d'un pays ou d'une municipalité à l'autre.

## Qu'est-ce qui doit être fait ?

Il existe de nombreuses mesures susceptibles de créer un meilleur système de soutien pour les jeunes migrants. **Voici quelques suggestions clés :**

- Simplification des démarches administratives pour les titres de séjour.

- Soutien pour aider ces jeunes à comprendre le système bureaucratique, la gestion des finances et la recherche d'un logement. Tant les tuteurs légaux que les tuteurs volontaires jouent un rôle fondamental pour aider le jeune à s'adapter et à se remettre sur pied.
- Une formation professionnelle accessible qui ne se limite pas à une minorité de secteurs (cuisine, agriculture, etc.). Logement social de transition avec services de soutien.
- Des mécanismes de coordination aux niveaux local et national pour permettre aux acteurs impliqués de communiquer et d'interagir efficacement.

### **Que peut faire l'UE ?**

Bien que cette transition vers l'âge adulte relève principalement de la responsabilité des pays de l'UE, la Commission européenne a commencé à se pencher sur les questions liées aux MNA qui atteignent 18 ans. Celles-ci se sont concentrées sur l'échange de bonnes pratiques, le financement de projets d'intégration, l'encouragement des pays de l'UE à faciliter l'accès à l'éducation et à la formation, le renforcement des systèmes de tutelle ainsi que la promotion de stratégies nationales visant à passer d'une approche de centre d'accueil à des services de prise en charge familiale et communautaire, en mettant l'accent sur la préparation des MNA à leur sortie de la prise en charge.

Si le financement de l'UE peut jouer un rôle crucial dans l'identification et la promotion des bonnes pratiques, leur recherche et promotion ne suffisent pas. Il faut une approche déterminée. Notre suggestion comporte trois volets : (i) utiliser le nouveau cycle de financement de l'UE pour aborder les questions mises en évidence dans cette recherche et mettre en œuvre les recommandations clés ; (ii) promouvoir et coordonner la collecte de données sur la transition vers l'âge adulte afin de garantir un engagement durable de tous les pays de l'UE sur leur promesse d'emploi et d'éducation pour tous les jeunes ; et (iii) poursuivre l'intégration des questions spécifiques aux MNA dans des politiques sociales plus larges et, surtout, une orientation de la Commission sur la transition vers l'âge adulte adoptant une approche holistique des besoins, préoccupations et considérations dans ce processus complexe.

Ces actions, tant au niveau de l'UE qu'au niveau national, sont cruciales pour améliorer le processus de transition, pour créer un système de soutien centré sur l'enfant et coordonnant les compétences locales et nationales, et pour rendre plus gérable une période d'anxiété intense.

### **Méthodologie :**

Oxfam Italy et le Greek Council for Refugees ont directement mené la recherche qualitative en Italie et en Grèce. Aux Pays-Bas, en France et en Irlande, le consortium RISE UP s'est appuyé respectivement sur le Dutch Council for Refugees, ACLI France, et Oxfam Ireland.

Les données ont été collectées dans le cadre d'une recherche qualitative, combinant une analyse documentaire, des entretiens semi-structurés et des groupes de discussion avec des informateurs clés. Les entretiens visaient à recueillir les réponses de fonctionnaires (tant au niveau national que local), de professionnels travaillant avec les MNA et les jeunes migrants, de tuteurs légaux et de mentors, et de chercheurs d'ONG ou d'institutions universitaires.

Pour la méthodologie complète, voir le rapport.