

Protection de l'enfance et familles étrangères non régulières : une précarité sociale structurellement entretenue ?

Lionel Clariana

Résumé

Français / English

Depuis deux décennies, le lien entre précarité sociale et protection de l'enfance ne cesse d'être objectivé. En abaissant le seuil d'intervention des pouvoirs publics de la maltraitance au risque, la loi réformant la protection de l'enfance de 2007 ambitionne une dynamique préventive qui peine encore à prendre en compte la dimension sociale des problématiques éducatives. Particulièrement exposées, les familles étrangères non régulières n'ont droit pour satisfaire leurs besoins sociaux et l'intérêt de l'enfant qu'à l'aide financière délivrée par les conseils départementaux. Mais ce qui s'entend comme dispositif d'appoint pour les nationaux se heurte pour les étrangers à la pérennisation structurelle de leur exclusion sociale et à son impact politique.

For twenty years, the link between social precariousness and childhood protection keeps on being objectified. By lowering the authorities' intervention threshold from maltreatment to risk, the 2007 reforming child protection law aims at a preventive dynamic, which still finds it difficult to take into account the social dimension of educative problems. Illegal foreign families are particularly exposed and only benefit from the financial help granted by departmental councils as a way to ensure their social needs as well as the support of their children. But what is perceived as a financial booster by French nationals contributes for foreign families to the sustainability of their social exclusion and to its political impact.

Entrées d'index

Mots clés : protection de l'enfance, social, étranger, aide financière, logique sécuritaire

Key words : childhood protection, social, foreigner, financial help, security policy

Texte intégral

Introduction

Éléments de méthodologie : cet article est issu de travaux de recherche réalisés dans le cadre d'une thèse de doctorat de sociologie (Clariana, 2015). Il s'appuie essentiellement sur les éléments recueillis dans le cadre d'une enquête de terrain (Beaud et Weber, 2003, p. 300) réalisée de 2010 à 2014 dans deux quartiers précédemment classés Zone Urbaine Sensible (aujourd'hui « quartiers prioritaires ») des deux principales villes du département de l'Hérault : Faubourg – Centre-ville à Béziers et Petit-Bard – La Pergola à Montpellier. Au croisement de la sociologie politique – analyse en référentiels des politiques publiques (Muller, 2006) – et de l'interactionnisme symbolique – constitution de la déviance, du stigmaté et du contrôle social (Becker, 1985 ; Goffman, 1975) –, l'objectif est de mettre en évidence d'une part comment exécutifs locaux, pouvoirs publics, professionnels de l'enfance et militants associatifs s'emparent des dispositifs législatifs et réglementaires pour produire localement des systèmes de valeurs singuliers dans l'appréhension de la notion de risque danger ; et d'autre part comment ils définissent des procédures particulières pour leur traitement dès qu'il s'agit de populations structurellement invalidées comme les étrangers en situation non régulière. Pour combler le déficit de statistiques ethniques, notre propos s'appuie sur une observation participante (Peneff, 2009, p. 10) de dix-sept mois au sein d'un Collectif d'enfants de parents sans-papiers à Béziers¹ qui fait remonter la parole « politique » sur la question des non réguliers, et de dix-neuf entretiens ethnographiques réalisés auprès d'acteurs locaux issus de diverses sphères d'interconnaissance de Béziers et Montpellier² accompagnant les demandes sociales et les procédures de régularisation des étrangers.

¹ Le Collectif était composé de représentants de partis politiques, de syndicats, d'associatifs, de « simples » citoyens et jusqu'à vingt-sept familles étrangères impliquées dans un processus de régularisation. De la mi-octobre 2011 à la mi-mars 2013, nous avons participé à dix-neuf réunions du Collectif, trois rencontres avec le sous-préfet de Béziers, deux manifestations sur la voie publique et une conférence de presse.

² Il s'agit de six travailleurs sociaux et médico-sociaux d'agences départementales de la solidarité, un éducateur spécialisé d'une association départementale de prévention spécialisée, un psychologue d'une association d'insertion, un éducateur spécialisé d'un service éducatif de jour, un professeur des écoles chargé d'une « plate-forme primo-arrivants » de l'Éducation nationale, une animatrice salariée d'une association antiraciste, un responsable de Centre d'Accueil et de Demandeurs d'Asile, un ancien responsable de la solidarité départementale de l'Hérault et six bénévoles associatifs militants.

Du rapport Naves-Cathala (2000) à celui alternatif d'Unicef France (2015), les années 2000 mettent en évidence le lien étroit entre pauvreté et précarité d'évolution des familles et protection de l'enfance. Entre 2008 et 2012, 440 000 enfants supplémentaires et leur famille plongent sous le seuil de pauvreté (Centre de recherche de l'Unicef, 2014). Malgré l'objectivité de ces données, le législateur peine encore à doter les pouvoirs publics de véritables outils pour lutter contre les effets néfastes de la précarité sociale en vue d'élaborer un cadre cohérent dans l'intérêt de l'enfant.

En abaissant le seuil d'intervention de la maltraitance au risque de danger, la loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance³ se veut préventive et rend indispensable la prise en compte du contexte social des familles dans l'évaluation des conditions éducatives du mineur. Pourtant cette loi aborde peu le traitement de la question sociale autrement que sous son aspect gestionnaire⁴, laissant aux dispositifs antérieurs d'aide à domicile⁵ (dont l'aide financière) et à ceux de droit commun, le soin de répondre à l'ensemble des besoins sociaux. Mais alors que les mesures sociales d'aide et de soutien octroyées par les collectivités territoriales apparaissent comme une évidence pour les nationaux qui ont un accès ouvert à l'ensemble des droits sociaux, elles sont appréhendées de manière singulière pour les familles étrangères en situation *non régulière* sur le territoire national. Plus que les autres, les difficultés de leur participation à la vie et à l'intégration sociale et politique sont moins la conséquence d'un processus d'invalidation conjoncturelle (faire face au chômage, à l'emploi précaire, etc.) que le résultat d'une précarité structurellement organisée (absence de droit au travail, d'accès aux *minima* sociaux) à partir de politiques publiques soumises aux logiques sécuritaires et à une conception idéologisée de la notion de risque. Dans un tel contexte, pour les étrangers *non réguliers*, évacuer la cause sociale de l'origine du risque éducatif revient à faire de l'aide extra-légale en général, et de l'aide financière⁶ en particulier, les seuls outils de maintien ou d'accès à un minimum de bien-être institutionnelle. Mais dans un contexte politique contraint, les principes de son attribution créent des freins plus ou moins explicites et conduisent parfois les travailleurs sociaux à alimenter par leur inaction institutionnellement organisée le risque de danger pour le mineur.

Pourtant, les obligations législatives sont clairement exposées. Dans le cadre de leurs missions d'aide sociale à l'enfance, les conseils départementaux ont obligation d'apporter un soutien matériel aux mineurs et à leur famille « confrontés à des difficultés risquant de mettre en danger

³ Loi n°2007-293 du 5 mars 2007.

⁴ La mesure d'accompagnement en économie sociale et familiale introduite par la loi (art. L222-3 du CASF) aborde moins la question du traitement de la pauvreté que sa gestion au quotidien.

⁵ Selon le Code l'action sociale et des familles (CASF), l'aide à domicile comporte ensemble ou séparément l'action d'un technicien ou d'une technicienne de l'intervention sociale et familiale ou d'une aide-ménagère, un accompagnement en économie sociale et familiale, l'intervention d'un service d'action éducative, le versement d'aides financières [art.L222-3 du CASF].

⁶ Le versement des aides financières est effectué « sous format soit de secours exceptionnels, soit d'allocations mensuelles, à titre définitif ou sous conditions de remboursement, éventuellement délivrées en espèce » [art. L222-3 du CASF].

la santé, la sécurité, la moralité de ces mineurs ou de compromettre gravement leur éducation, leur développement physique, affectif, intellectuel et social »⁷. Au-delà de la simple déclaration d'intention, la dynamique s'inscrit dans la perspective du « droit à la vie décente », « à la protection sociale et à la sécurité matérielle » consacrés en qualité de principes de valeur constitutionnelle⁸, et de l'obligation faite aux États parties de la Convention internationale des droits de l'enfant de lui reconnaître le droit « à un niveau de vie suffisant »⁹.

Alors pourquoi le dispositif des aides financières peine-il à prendre en compte la réalité des besoins sociaux des familles structurellement précarisées ? En quoi le statut des familles étrangères influe-t-il sur les conditions de son attribution ? À quelle définition de la précarité le dispositif vient-il répondre ? À quelle notion de risque est-il lié ? À quels enjeux sociopolitiques son versement est-il soumis ? Sur la base d'une expérience professionnelle comme éducateur spécialisé en charge de l'exercice des missions d'aide sociale à l'enfance dans un conseil départemental et d'une étude doctorale réalisée auprès de familles étrangères de deux quartiers ZUS des deux principales villes du département de l'Hérault, cet article a pour objectif de mettre à plat les perspectives ouvertes par chacune de ces questions. La réflexion sera construite en quatre temps : le premier aura pour objectif d'appréhender d'un point de vue socioéducatif la « famille étrangère » en qualité de *sphère* et considérer comment le statut administratif de l'étranger influe de manière systémique sur la construction des rapports avec les services de protection de l'enfance. Le deuxième consistera à mettre en évidence comment les principes de la « tolérance zéro » en matière de délinquance sont en lien avec une conception sécuritaire des politiques migratoires (« immigration zéro ») et des pratiques professionnelles spécifiques dans le traitement de la notion de risque de danger pour un mineur (« risque zéro »). Le troisième temps servira à clarifier les enjeux sociaux et politiques du dispositif des aides financières au travers de la définition de la notion législative de « ressources suffisantes » et ses conséquences sur les pratiques des professionnels. Enfin, le quatrième temps confrontera ces différentes conceptions à la réalité du vécu des familles étrangères non régulières à travers l'expérience d'une lutte menée par un Collectif de sans-papiers contre les services d'un conseil départemental qui a débouché sur la mise en œuvre d'un dispositif singulier d'attribution des aides financières en faveur de populations structurellement marginalisées.

⁷ Article L221-1 du CASF.

⁸ DC n°86-225 du 23 janvier 1987.

⁹ CIDE, article 27.

La « famille étrangère non régulière » : objet et catégorie de l'action sociale

Famille vs sphère familiale : des pratiques professionnelles en nécessaire mutation

La « famille » est un terme générique très usité qui prend sens en fonction de la qualité et des objectifs de celui qui l'utilise. En protection de l'enfance, elle se conçoit le plus souvent comme une unité de lieu et de personnes reliés par une nécessité de sécurité matérielle et affective à l'origine de la conception d'un cadre éducatif à vocation émancipatrice respectueux de l'intérêt et du besoin de l'enfant. Aujourd'hui, dans le discours politique, et bien qu'il n'y ait jamais eu de sociétés fondées sur le lien de parenté (Godelier, 2007), il est globalement entendu que de sa stabilité dépend de celle de l'ensemble de la société.

Mais ce qui fait norme dominante n'interdit pas de considérer de manière singulière les organisations familiales qui n'entrent pas dans le schéma classique de la famille nucléaire. Par bien des aspects, chez les familles étrangères, et en particulier celles en situation *non régulière*, la notion de *sphère familiale* renvoie à une réalité plus formelle que celle de cellule. Comme le fait la protection de l'enfance qui place la focale sur les dimensions éducative et matérielle du développement de l'enfant, au-delà du responsable légal, il convient de considérer l'ensemble des individus qui concourent à la prise en charge du mineur et à la prise en compte de ses besoins. La notion de *sphère* n'est donc pas un espace contraint et strictement délimité. Dans leur très grande majorité les parents habitent un logement individuel mais il n'est pas rare de constater une prégnance éducative d'autres résidents de l'immeuble ou même du quartier, unis aux responsables légaux de l'enfant par un lien de sang ou une origine commune. Consécutivement à la crise économique et au durcissement des conditions de régularisation, et loin de négliger la dimension culturelle de certaines pratiques, de nombreuses familles étrangères accueillent sous leur toit d'autres adultes avec éventuellement d'autres mineurs à charge. Les solidarités mécaniques¹⁰ entre étrangers *réguliers* et *non réguliers* jouent à plein. Enfin, la notion de *sphère* qualifie au mieux les réalités familiales et éducatives de certaines communautés évoluant de manière temporaire ou pérenne dans des « campements » plus ou moins de fortune. Loin de l'unicité du discours politico-médiatique, la catégorie des « Roms » présente des structures de fonctionnement polymorphes où la réponse éducative et la satisfaction des besoins de l'enfant sont l'œuvre de la communauté de proximité dans son ensemble. De ce fait, prendre en compte la dimension sociale d'évolution de la famille, c'est considérer la situation de tous ceux qui composent cette *sphère familiale* et interfèrent dans la définition de l'intérêt de l'enfant.

Si le dispositif de protection de l'enfance français accorde aide et soutien à son demandeur, délaissé dans l'évaluation de la demande la pluralité des situations des acteurs revient à considérer le mieux-être de l'enfant à travers un filtre interindividuel limité. Or, à côté du

¹⁰ Au sens durkheimien de solidarités « par similitudes » où le partage de croyances, sentiments et valeurs identiques forme un système déterminé qui a sa vie propre (Durkheim, 2007, p. 46).

détenteur de l'autorité parentale à l'origine réelle ou supposée d'une situation de risque de danger se trouvent un ou plusieurs acteurs éducatifs que la mesure d'aide et de soutien le plus souvent ignore mais qui ont un impact indéniable dans l'éducation de l'enfant. Les négliger dans la définition du traitement revient donc à ne pas intervenir sur la notion de risque sous le prétexte d'une représentation faussée de la réalité des leviers éducatifs familiaux. Prenons l'exemple d'une *sphère familiale* vivant en appartement et composée de huit personnes dont deux enfants et dans laquelle les acteurs éducatifs principaux sont un grand-père paternel et un oncle maternel : octroyer une aide financière qui ne tient compte que de la situation des responsables légaux alors que les maigres ressources sont systématiquement gérées de manière collective risque de ne pas satisfaire les besoins globaux de la famille, et donc d'alimenter la précarité à l'origine de la notion de danger ou de favoriser le départ de ceux qui assurent la sécurité de l'enfant.

L'étranger statutaire

Dans cet article, la notion de « famille étrangère » décrit donc la *sphère familiale* dont l'un des membres au moins n'est pas de nationalité française mais contribue directement à l'intérêt et à la satisfaction des besoins de l'enfant. Au-delà de la définition de la famille, de quel « étranger » parlons-nous ? Dans notre propos, il ne s'agit pas, comme l'immigré, d'une catégorie sociologiquement constituée à des fins d'étude à partir du lieu de naissance¹¹, mais d'une catégorisation au regard du statut – la nationalité étrangère – qui fixe le champ social des possibilités d'accès aux droits et les conditions d'une éventuelle pérennisation des mesures d'aide et de soutien. La situation administrative induit donc un rapport singulier aux pouvoirs publics en général et aux services socioéducatifs en particulier. Dans ce cadre, deux grandes catégories d'étrangers se dégagent : les *réguliers* et les *non réguliers*.

Dire que les *réguliers* sont les étrangers en situation administrative régulière sur le territoire national est une tautologie fréquemment admise. En effet, le *régulier* est un étranger qui bénéficie d'une autorisation de séjour par statut (étranger de l'espace Schengen) ou par titre (détenteur d'une carte de séjour temporaire, de résident, etc.). Au regard des droits, deux sous-catégories de réguliers apparaissent : *l'inclus* (celui qui bénéficie de l'intégralité des droits du national à l'exception de celui politique) et *l'admis* (celui qui n'a qu'un accès partiel aux dispositifs de droit commun). C'est ainsi que le titulaire d'une carte de séjour temporaire « vie privée et familiale » n'ouvrira ses droits aux *minima* sociaux qu'après le renouvellement de son cinquième titre de séjour, faisant de lui un *régulier admis* et non *inclus*.

¹¹ Selon la définition depuis 1991 du Haut Conseil à l'Intégration, l'immigré est une personne née étrangère venue s'installer en France et présente dans le pays depuis un an au moins. L'acquisition ou non par la suite de la nationalité française ne fera pas tomber sa qualité d'immigré (Galliano, 2008).

D'un autre côté, plutôt que de qualifier l'étranger par rapport à son manque (Beaud *et al.*, 2008, p. 142), nous préférons l'appellation d'*étranger en situation non régulière* ou *non régulier*. En fait, les services préfectoraux ont un tel pouvoir dans l'appréciation des demandes de régularisation – également dénommé pouvoir discrétionnaire – que toutes les personnes entrées clandestinement ou légalement en France mais restées après l'expiration de leur visa, de leur titre de séjour ou du rejet de leur demande d'asile, peuvent à tout moment être régularisées par les services de l'État. Pour Claudio Bolzman, quatre dimensions caractérisent l'étranger en situation non régulière (Bolzman in Châtel, 2007, p. 74-97). La première est l'absence de citoyenneté. Elle rejoint la question de l'inexistence sociale développée par Hannah Arendt due à l'impossibilité à revendiquer le droit de résider légitimement quelque part. La deuxième est une insertion économique précaire malgré une participation à la production et à la consommation de richesses. La troisième est l'inscription dans des réseaux sociaux qui selon Robert Castel et Serge Paugam est fondamentale pour exister socialement et faire face aux aléas de l'exclusion économique. La quatrième dimension enfin est l'invisibilité sociale qui s'oppose au désir d'exister dans les interrelations avec les autres. Pour rejoindre Catherine Wihtol de Wenden, en associant les politiques migratoires aux logiques sécuritaires, les États deviennent producteurs d'une catégorie de personnes inexistantes du point de vue de la citoyenneté civile et politique, une catégorie de « sans droit d'avoir des droits » (Wihtol de Wenden, 2010, p. 73), victime des dynamiques coercitives et répressives dont le seul but est de faire de l'étranger une « présence absente » (Bolzman, *op. cit.*, p. 93-94). Le *non régulier* peut à son tour intégrer la sous-catégorie des *admis* – bénéficiaires de droits sociaux très partiels si un enfant est né en France – ou celle des *exclus* de tous les droits sociaux. Les *non réguliers* composent alors cette « minorité des pires » (Boucher, 2015, p. 269) dont la précarité sociale et le stigmate de l'origine les désignent comme responsables et coupables à la fois de leur situation et des troubles à l'ordre social.

Ces quatre dimensions qui caractérisent l'étranger *non régulier* ont des conséquences sociales et éducatives différentes si l'on déplace le curseur de la prise en compte de l'individu vers la *sphère familiale*. Car l'absence de citoyenneté ne se limite pas au refus d'un droit civil, elle ajoute l'impossibilité d'accès aux droits sociaux et crée des formes d'interdépendances entre ses membres cimentées par la précarité de la vie quotidienne. En effet, au-delà de l'inexistence sociale de l'entité familiale, et à la différence des nationaux et de certains *réguliers*, cette forme de déni sociétal de reconnaissance n'autorise aucun moyen légal de subvenir aux besoins (droit au travail, aux prestations), ni de prendre en charge les enfants. Par conséquent, bien que précaire, l'insertion économique, déviante ou même illégale, devient socialement légitime lorsqu'il s'agit de satisfaire les besoins élémentaires familiaux, mais expose chacun des membres aux vicissitudes des politiques répressives. L'ancrage quotidien dans une incertitude sociale aux retombées éducatives et l'impossibilité de se projeter dans l'avenir peuvent conduire à des formes d'isolement ou de repli sur soi génératrices de risques. Pour y faire face, nombreux sont les *non réguliers* qui intègrent des réseaux informels, militants pour la plupart, qui leur permettent une forme primitive d'existence politique, au croisement du *manque à être* et de

l'impossibilité à avoir. Pendant que *le manque à être* se caractérise par l'absence de statut comme gage fondamental de reconnaissance, *l'impossibilité à avoir* oblige l'individu à une quête effrénée de solutions palliatives le plus souvent cautionnée – quand elle n'est pas organisée – par les pouvoirs publics. Dans tous les cas, l'étranger *non régulier* entretient un rapport complexe à l'État et ses représentants qui en retour, sur la base de discours politiques ethnicisés ou racialisés, rendent sa présence problématique et l'inscrivent dans des logiques de stigmatisation et de domination (Boucher, 2015, p. 29) qui orientent localement l'élaboration de politiques sociales défavorables. Alors qu'il est victime de l'absence de statut administratif, le *non régulier* est convaincu d'une illégitimité coupable à solliciter une aide et un soutien auprès des institutions pourtant censées combattre les effets de la précarité, et d'autant plus si des critères phénotypiques marqués négativement s'ajoutent à son origine étrangère. C'est ainsi que les services préfectoraux traitent de nombreux Roms différemment des autres étrangers. Dans l'application de la circulaire Valls¹², à conditions égales (minimum de 5 ans de présence sur le territoire national et 3 ans de scolarisation des enfants), nous avons pu constater des étrangers d'autres origines régularisés et des Roms essuyer des refus récurrents.

La famille étrangère à l'épreuve du sécuritaire

La construction d'une conception idéologisée du risque

En termes opérationnels et de manière synthétique, dans la logique sécuritaire les comportements individuels sont systématiquement rapportés à leur impact potentiel sur le collectif et à l'altération idéologisée du lien social qu'engendre la déviance. Sous prétexte d'agir sur les situations à risque, cela permet des anticipations projectives de l'acte qui font des normes dominantes les références comportementales à atteindre. La quête sécuritaire de l'ordre social est assortie d'une terminologie radicale associée à des processus de catégorisation de populations cibles. Dans le discours politico-médiatique, elle se traduit par une sémantique lapidaire (« tolérance zéro », immigration zéro », « risque zéro ») à l'intransigeance électoralement porteuse¹³, non plus seulement dirigée vers le traitement de la délinquance (pénalement répréhensible) mais vers des incivilités et des déviances à la définition plus aléatoire, le tout inclus dans un processus de lutte contre le sentiment d'insécurité. Outre qu'il transfère à l'individu la responsabilité sociale de son échec, « le "sentiment d'insécurité" autorise l'action des hommes politiques, là où la délinquance reste une affaire exclusive de la justice » (Bonelli, 2010, p. 126).

¹² Circulaire NOR INTK1229185C du 28 novembre relative aux conditions d'examen des demandes d'admission au séjour déposées par des ressortissants étrangers en situation irrégulière dans le cadre des dispositions du Ceseda.

¹³ Comme le montre Didier Bigo : « Le sentiment d'insécurité est une réalité en soi que les hommes politiques doivent gérer, puisqu'il est mesuré dans les sondages et joue sur l'élection » (Bigot, in Bonelli et Sainati, 2004, p. 57).

Popularisée au début des années 1980 sous le nom de *Broken Windows Theory* (Wilson et Kelling, 1982), deux criminologues conservateurs d'Harvard élaborent un lien mécanique entre petits désordres de la vie quotidienne, délinquance et accroissement du sentiment d'insécurité. Ces désordres sont les signes avant-coureurs d'une dégradation annoncée de la cohésion sociale. Pour lutter contre les effets de certains comportements, on préfère intervenir sur les facteurs conjoncturels plutôt que sur les causes structurelles de leur origine socio-économique. Pour enrayer cette spirale du désordre qui contribue à faire d'un quartier et de ses habitants les responsables de leur propre déréliction (Pottier et Robert, 1997, p. 640), on décide de renforcer les forces de l'ordre sur le terrain et de sanctionner immédiatement l'acte délictuel. Cette théorie trouvera en France ses adeptes sous la dénomination de « tolérance zéro » (Rigouste, 2013). La lutte contre la délinquance et la déviance se traduit alors par une action en direction des jeunes et des minorités visibles des quartiers économiquement précarisés. Mais le peu de résultats obtenus a amené le glissement du principe de « tolérance zéro » vers le laxisme supposé de la justice, entraînant une inflation législative en matière pénale par laquelle le politique veut démontrer son intransigeance. L'objectif est de transformer des déviances (façons d'être et de faire appréciées en fonction des normes dominantes) en comportements répréhensibles par la loi. Dans un contexte de libéralisation accrue et d'exacerbation de la responsabilité individuelle, l'autre intérêt du procédé – et non le moindre – est de réaffirmer la détermination de l'État et à le décharger de ses responsabilités dans le traitement des origines sociales et économiques de la déviance et de la délinquance.

Peinant à réduire l'insécurité, les pouvoirs publics tentent alors d'agir sur la réduction de la peur individuelle qu'elle provoque. Le renforcement des systèmes coercitifs joue le rôle de révélateur de la volonté politique censée l'animer. L'intransigeance affichée ne cesse alors de rebondir sur l'événement. Les réifications de l'idéologie de la déviance et de l'incivilité légitiment le renforcement constant du système répressif dont les effets sociétaux sont inversement proportionnels à l'impact recherché sur l'électorat. Autrement dit, montrer que l'on s'occupe de l'ordre public sert moins à faire baisser les chiffres de la délinquance qu'à produire du capital confiance.

Logiques sécuritaires dans l'approche de l'étranger et de la protection de l'enfance

Par ailleurs, dans les années 1990, l'immigré est officiellement associé à la délinquance et d'autant plus s'il est dans une non-régularité statutaire. L'illégalité de la présence prime alors sur la considération humaniste de la situation individuelle. Après le rapport Larcher de décembre 1992 qui durcit les conditions d'entrée et de séjour¹⁴, après la loi Méhaignerie qui à la suite de la commission Marceau Long introduit dans le Code de la nationalité « la

¹⁴ Dans les propositions du rapport se trouvent pêle-mêle le renforcement du contrôle des visas, la sanction contre les hébergements illégaux, l'augmentation des reconduites à la frontière, la lutte contre la polygamie et les mariages de complaisance, et la volonté de mettre un terme aux logiques d'assistantat dont semblent bénéficier les étrangers.

manifestation de la volonté » pour accéder à la nationalité française, le ministre de l'Intérieur Charles Pasqua parle d'« immigration zéro » pour motiver la loi qu'il défend¹⁵. Le discours politique alimente l'image de l'étranger dangereux mû par une absence de volonté d'assimilation, justifiant à son endroit l'instauration des conditions de l'insécurité de sa présence sur le territoire national. En même temps que la loi évoque les quotas d'immigration, la fonction utilitariste de l'étranger est réaffirmée : l'immigration *choisie* (de travail) doit être supérieure à celle *subie* (familiale), ce qui revient à mettre l'étranger au service de l'économie et non à l'intégrer dans une dynamique de cohésion sociale. Et parce qu'ils sont compétents en prévention de la délinquance et en aides sociales, les exécutifs locaux érigent l'étranger en variable d'ajustement électoraliste dans les compétences qu'ils sont amenés à développer en leur faveur. De ce fait, les *normes constituées* par les dynamiques (positives ou négatives) de populations ethnicisées et précarisées dans la gestion de leur quotidien, se heurtent aux *normes instituées* à partir de référentiels dominants dont politiques et pouvoirs publics locaux se portent les garants. Par leur appréciation déconnectée des réalités locales, il n'est pas rare de constater que des *normes constituées* sont confrontées à l'universalisme affiché de cohésion sociale des *normes instituées*.

À l'approche rationnelle-légale garantie par l'administration étatique (Weber, 2002, p. 125) notamment en direction des étrangers, se substitue progressivement avec la décentralisation une technocratie politico-administrative locale qui, par la marge d'interprétation que les dispositifs législatifs autorisent, édicte des règles qui ont force de loi sur les territoires. Les comportements ne sont plus appréciés pour ce qu'ils sont mais en fonction des attentes dominantes. Rapportées au champ de la protection de l'enfance, dans les années 2000, les logiques de « tolérance zéro » et « immigration zéro » se transforment en « risque zéro » décliné en trois niveaux : concernant l'enfant d'abord, chaque mineur en situation de risque doit bénéficier d'un suivi (la protection sert alors autant à préserver l'individu qu'à éviter l'ancrage dans la déviance) ; concernant les responsables légaux ensuite, l'intervention des services socio-éducatifs doit amalgamer le respect des principes de la bienveillance et celui de l'ordre public ; concernant les professionnels de l'enfance enfin et le dépistage de situations à risque, aucune faille ne doit exister, ce qui multiplie les réflexes parapluie et favorise la croissance exponentielle des informations préoccupantes. Le traitement du risque se rapproche alors de la lutte contre l'insécurité par le fait qu'il devient « moins un problème à résoudre qu'un levier de gouvernement » (Robert, 2009, p. 32). Par ses mécanismes, il érige des modèles de fonctionnement et stigmatise et corrige les individus et les populations qui s'en éloignent. C'est la raison pour laquelle dans le champ social on parle moins de réponse pénale à une infraction que de logique de contrepartie. L'aide se justifie en fonction d'attitudes et de comportements socialement admis à partir d'un pronostic confié aux experts (Danet *in* Mucchielli, 2008, p. 24). *A contrario*, l'absence d'attribution vaut sanction.

¹⁵ Loi n°93-1027 du 24 août 1993 relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France, dite loi Pasqua.

L'aide sociale dans un contexte sécuritaire

Dans un contexte de néo-libéralisme croissant, le leitmotiv des logiques sécuritaires est d'éviter que des dégradations de situations individuelles ne retombent sur le collectif. Dans cette perspective, la relation d'aide se transforme en relation/prestation de service inféodée aux exigences méritocratiques d'efficacité, de performance et de rentabilité (Boutanquoi et Minary, 2008, p. 8). Par contre, pour le bénéficiaire elle se double d'une injonction à être qui suppose autonomie, capacités d'initiative et possibilité d'assumer les risques potentiels provoqués par la réalité sociale des situations individuelles (Castel, 2009, p. 219). Or, le plus souvent, l'ensemble de ces « qualités » requises par l'action sociale résultent plutôt d'un construit normatif dominant imposé par les groupes établis (Elias et Scotson, 1997) que d'une conception ascendante des modèles de comportement. Au lieu de faire émerger l'acteur dans la dynamique de l'aide sociale, le potentiel bénéficiaire est obligé de se soumettre aux règles de l'évaluation et au contrôle de sa situation. De cette façon, l'attribution de l'aide sociale ne devient obligation institutionnelle qu'à partir du moment où le prétendant respecte une série de devoirs qui le construisent comme méritant. Ce processus hétéronormé d'attribution soumet le bénéficiaire à la dialectique de l'intérêt du système dominant à prodiguer l'aide (maintien de la cohésion sociale, de l'ordre public, du sentiment de sécurité, etc.) et de l'intérêt de celui qui la perçoit (réponse aux besoins, émancipation, reconnaissance, épanouissement, etc.). Pour les étrangers, cette dialectique se transforme en aporie. *L'injonction à être* individuelle se heurte à une *incapacité à être et à avoir* collective structurellement organisée par le système censé subvenir à ses besoins.

Si dans le système néo-libéral « les pauvres et les chômeurs sont seuls responsables de leur infortune » (Cordonnier, 2000, p. 7), la logique de responsabilisation qui l'accompagne met en évidence l'asymétrie des places entre le décideur qui porte l'intervention sociale et son destinataire. Plus l'individu est estimé responsable de ses échecs, plus l'institution censée lui apporter aide et soutien se décharge sur lui de son incapacité à la lui prodiguer. En sonnant le glas du *welfare state* issu de l'État-providence et en intégrant comme cadre de référence incontournable le *workfare state*, la dynamique ainsi instaurée dans l'action sociale renvoie au niveau micro la responsabilité des déficiences du système, en opérant une forme de naturalisation et d'essentialisation des problématiques. Par son manque d'effort et de motivation dans le processus intégratif et parce que son comportement est sans cesse confronté à l'appréciation sociétale, l'étranger est désigné à la vindicte publique et, malgré lui, régulièrement exclu du système d'aide qu'il est pourtant en droit d'attendre. Le fait de ne pas s'attaquer à l'insécurité sociale dont il est victime le désigne porteur des germes du désordre social en qualité d'auteur et d'acteur. Cette dissociation individu/système s'appuie en grande partie sur un phénomène de naturalisation de la précarité (Sayad, 1999, p. 122) qui enferme l'étranger dans une image de « profiteuse » du système et le rend redevable d'une dette sociale quasi permanente. L'extranéité prend alors la forme de facteur démultiplicateur de marginalisation contre laquelle le « social de compensation » (Donzelot, 1991) ne peut seul

lutter. Le politique local s'engouffre alors dans la brèche ainsi ouverte dans le système d'aide et donne une nouvelle dimension à la question sociale : il ne s'agit plus de lutter contre la pauvreté, mais contre ses effets visibles qui dérangent l'ordre public avant l'ordre social. Comme le souligne Loïc Wacquant, le lien entre logique socio-économique et politique s'articule entre « "main invisible" du marché » et « poing de fer de l'État » (Wacquant, in Bonelli et Sainati, 2004, p. 219), le « poing de fer » concernant surtout l'étranger.

L'aide financière dans le dispositif d'aide et de soutien socio-éducatif

Cadre législatif et enjeux

L'aide financière fait partie des aides à domicile octroyées à partir de l'accord ou de la demande des représentants légaux de l'enfant ou de celui qui en assume la charge effective. Contrairement à la dynamique imposée par les mesures judiciaires, l'aide à domicile suppose une démarche active du bénéficiaire. Elle participe au maintien du mineur au domicile familial et s'inscrit dans une dynamique qui se veut préventive. Elle est attribuée lorsque la santé du mineur, sa sécurité, son entretien ou son éducation l'exigent, et, « pour les prestations financières, lorsque le demandeur ne dispose pas de *ressources suffisantes* »¹⁶. Accordée par le président du conseil départemental où la demande est déposée¹⁷, la décision de son attribution incombe exclusivement à l'institution qui assure l'évaluation et le financement de la mesure. De nombreux conseils départementaux craignent que cette disposition législative ne fasse « appel d'air », autrement dit que des procédures d'attribution prétendument laxistes ne provoquent l'installation massive de familles nécessiteuses sur le territoire. Les exécutifs locaux jouent alors sur le droit qu'a la famille de prétendre à l'aide financière mais pas à l'obtenir. Son versement ne peut également être limité dans le temps, et une décision du Conseil Constitutionnel a précisé dès 1993 que son attribution ne peut être subordonnée à la régularité du séjour, ni à une durée minimale de résidence en France¹⁸. Les enjeux politiques du dispositif deviennent alors prégnants dans l'élaboration des politiques sociales locales. Au-delà des déclarations d'intention, la Cour des Comptes constate en 2009 ce que nous observons régulièrement dans les pratiques professionnelles avec les populations étrangères, à savoir que les aides financières ont tendance à devenir des aides sociales plutôt qu'un dispositif global et ponctuel de soutien éducatif (Cour des Comptes, 2009, p. 69). La crainte alors est de voir le système se pérenniser au-delà de la satisfaction conjoncturelle des besoins. Dans ce contexte politiquement contraint, en l'absence de résultats clairement définis, l'intervention sociale se pose moins la question de la justice sociale en fonction d'un bien-être à atteindre qu'une

¹⁶ Article L222-2 du CASF.

¹⁷ Article L222-1 du CASF.

¹⁸ DC n°93-325 du 13 août 1993

justesse « qui place au centre de la dynamique la question de l'adéquation situationnelle » (Soulet, in Dubet, 2014, p. 238).

Approches de la notion de « ressources suffisantes »

Si l'évaluation de la demande est pour le professionnel une obligation législative¹⁹, se pose alors la question de la détermination du seuil de ressources qui garantit une évolution satisfaisante de l'enfant dans son milieu habituel de vie. Pour approcher au mieux les enjeux de la notion et suite à nos observations, nous privilégierons trois approches de la pauvreté/précarité des familles – quantitative, socio-économique, sociologique – desquelles découleront trois modalités distinctes d'évaluation et d'accompagnement des familles en fonction des objectifs recherchés.

L'approche quantitative de la notion de « ressources suffisantes » renvoie à un seuil fixé réglementairement par les administrations départementales. Elles apportent des limites objectives à l'attribution de l'aide financière en termes de montant et de durée de versement. Si le procédé est institutionnellement privilégié²⁰, il se heurte à la définition du seuil de revenu en dessous duquel une famille ne peut mener une vie socialement digne. Nous qualifierons de *réponse administrative* cette logique qui se veut rationnelle dans l'évaluation des conditions globales de vie des familles et dans son traitement. Si ce type de réponse présente une certaine cohérence dans le traitement des demandes des familles nationales, la rationalité de l'attribution vole en éclat dès que l'évaluation porte sur les conditions de vie d'une famille étrangère non régulière, par définition à revenu zéro. Son versement devrait alors être systématique, ce qui politiquement devient difficilement supportable pour l'exécutif local. Très développée pour les nationaux, elle est donc la pratique la moins privilégiée en direction des *non réguliers*.

Selon *l'approche socio-économique*, la notion de « ressources suffisantes » est appréhendée à partir d'une conception mêlée de social et d'économique. Pour un de ses défenseurs, l'économiste Amartya Sen, « avoir un revenu inadéquat, ce n'est pas avoir un revenu inférieur à un seuil de pauvreté fixé de l'extérieur, c'est avoir un revenu inférieur à ce qu'il faut pour assurer à la personne dont il s'agit les niveaux déterminés de capacité » (Sen, 2000, p. 160-161), autrement dit les capacités d'un individu à faire des choix, à exister et à se maintenir dans la sphère sociale. En termes d'évaluation et d'accompagnement, cette dynamique appelle de la part des travailleurs sociaux une *réponse conciliante*, une réponse qui tente de concilier donc tout à la fois les besoins de la famille, les valeurs du service qui les emploie et celles portées par l'institution à l'origine de la conception des politiques sociales locales. Ce positionnement se

¹⁹ Article L223-1 du CASF.

²⁰ Il permet la fixation d'un enveloppe budgétaire « à ne pas dépasser », à faire en sorte que le dispositif « profite au plus grand nombre », etc.

défend quand il concerne des *réguliers* ou des *non réguliers admis*, mais l'enjeu politique fait qu'il est souvent écarté dès qu'il s'agit de *non réguliers exclus*.

Enfin, le syntagme « ressources suffisantes » peut se concevoir dans une *approche sociologique* qui privilégie les mécanismes interactifs de désignation du pauvre en même temps qu'il place les acteurs dans leur contexte politique d'évolution et dans une recherche de solutions pour satisfaire les besoins. Bénéficiaires potentiels et professionnels intègrent une démarche active commune à la fois de co-évaluation des difficultés et de coproduction de la réponse qui peut se heurter aux choix politiques des exécutifs locaux. Comme l'a avancé Georg Simmel, ce n'est pas la privation matérielle dont souffre la personne qui fait d'elle un pauvre, mais le secours qui lui est accordé (Simmel, 2010, p. 490). Et c'est la conception même de l'accord de l'aide financière qui crée la définition du besoin et le droit à y prétendre en même temps que la vocation socio-éducative de l'aide désigne le parent déficient. S'ensuit donc une *réponse militante* éloignée de son sens politique ou syndical (même si parfois elle s'y réfère), une réponse qui s'inscrit dans un engagement sur des valeurs qui cumulent d'une part le traitement des besoins conjointement estimés entre le bénéficiaire et le professionnel, d'autre part une conception du travail social basée sur l'éthique et la déontologie, et enfin la prise en compte de la vocation universaliste de la protection de l'enfance. Elle se constitue au confluent des jeux d'acteurs, dans des espaces contraints de négociations et/ou de conflits, entre les lieux de réception de la demande et ceux de la décision. Elle trouve son origine même dans les contradictions et les paradoxes qui habitent aujourd'hui le travail social.

Conséquences socio-politiques

L'ensemble des approches de la notion de « ressources suffisantes » et les typologies d'action qui en découlent mettent en évidence la marge d'interprétation sociale et politique que revêt l'attribution de l'aide sociale extra-légale à la fois pour celui qui en bénéficie, celui qui la pratique et celui qui la décide. Quand le législateur demande que l'attribution de l'aide financière soit associée à la protection de l'enfant et que son versement soit obligatoirement soumis à une demande ou un accord du responsable légal, un amalgame est immédiatement créé pour son bénéficiaire entre conscientisation d'une pauvreté sociale et celle d'une pauvreté éducative. Le simple fait que cette aide soit destinée à des familles en difficulté dans la gestion socio-éducative de l'enfant leur donne une visibilité d'assistées et à celui qui l'attribue un rôle d'évaluateur/contrôleur de l'évolution globale de la situation. La contrepartie à laquelle s'expose la famille est l'acceptation de l'intrusion des services sociaux dans la sphère privée et la mise à nu de ses mécanismes de fonctionnement. Il se conclut alors une sorte de *marché social* par lequel l'ayant-droit entre dans le rôle de débiteur et le professionnel ou son institution dans celui de créateur d'une aide devenue conditionnelle. Dans la logique économique de marché, le client conserve son libre-arbitre, alors que le *marché social* introduit une asymétrie systématique entre bénéficiaire et créateur toujours en défaveur du premier.

D'un droit universel à la subsistance, on bascule vers un droit méritocratique et conditionnel apprécié de manière politique et idéologique sans tenir compte du risque encouru par les familles. Dans ce cadre, ne pas envoyer son enfant régulièrement à l'école devient souvent un motif de refus d'attribution de l'aide. En dehors de son côté abusif, dans l'évaluation sont complètement évacués aussi bien le risque d'un contrôle d'identité ou le fait que le campement est à plusieurs kilomètres de l'école et que des familles n'ont ni permis de conduire, ni souvent de moyen de locomotion. On assiste alors à un phénomène de décontextualisation sociale de la situation éducative alimentée ou cautionnée par les positionnements institutionnels. Dans ce mouvement, l'action sociale a les moyens d'exclure à volonté de son champ ceux qui n'ont rien ou peu à échanger, comme les étrangers non réguliers. Le *marché social* légitime alors une forme d'« inintervention » sociale en direction de populations catégorisées non plus en fonction de leur droit à satisfaire leurs besoins, mais à partir d'une définition capacitaire légitimant l'accès à ce droit, et à l'accomplissement de devoirs *ex-ante* et *ex-post*. C'est ainsi que les étrangers non réguliers sont souvent renvoyés à leur extranéité plutôt qu'à leur pauvreté, et à leur situation administrative plutôt que sociale. Et cela simplement parce que le dispositif des aides financières fait à l'origine pour répondre à des dégradations conjoncturelles de la situation sociale peine à muter en direction de populations structurellement précarisées par leur absence de statut administratif et stigmatisées en fonction de leur origine.

Les non réguliers à l'épreuve du dispositif des aides financières

« Conditions de ressources » et extranéité

Pour synthétiser, législativement, l'aide financière est sollicitée en cas d'absence de « ressources suffisantes », sans aucune condition d'origine du prétendant²¹ ni limite du versement dans le temps. Cette dépense fait partie des dépenses obligatoires des collectivités territoriales. Rien donc dans la loi ne laisse entrevoir de traitement différencié entre nationaux et étrangers.

Pourtant, dans sa demande l'étranger est très régulièrement confronté à des conditions d'évaluation supérieures à celles réclamées pour le national. Pour illustrer le propos, arrêtons-nous quelques instants sur les conditions auxquelles doit se soumettre l'étranger *régulier* qui prétend au regroupement familial et qui donne une nouvelle acception discriminante de la notion de « ressources suffisantes ». Alors que le droit de vivre en famille est reconnu pour les étrangers par la Constitution depuis les années 1970, des conditions particulières sont requises pour prétendre à vivre en famille sur le territoire national. Ces conditions donnent en creux le minimum en dessous duquel éclot la notion de risque de danger dans la prise en charge d'un mineur. Les deux premières sont matérielles : le requérant doit avoir un montant de ressources au moins égal au SMIC²² et un logement à la date d'arrivée de la famille « considéré comme

²¹ Article L111-2 du CASF.

²² Article L411-5 du Ceseda.

normal pour une famille comparable vivant dans la même région géographique »²³. En fixant de telles contraintes, le législateur détermine un effet seuil en dessous duquel les conditions matérielles d'évolution d'une famille ont des conséquences sur la prise en charge de l'enfant au quotidien. Il place dans la catégorie des familles « à risque » celles qui bénéficient des *minima* sociaux ou qui n'ont pas de revenus officiels. Sont particulièrement étiquetées ainsi les familles étrangères précaires qui vivent dans les très nombreux quartiers classés Zone Urbaine Sensible, celles évoluant dans les bidons-villes ou les « résidences mobiles ». L'autre condition pour le requérant et sa famille est de suivre les « principes essentiels qui conformément aux lois de la République régissent la vie familiale en France, pays d'accueil »²⁴. En obligeant exclusivement les parents étrangers à remplir ces obligations et en en faisant une condition *sine qua non* de régularisation, le législateur pose de manière discriminatoire la question des valeurs éducatives qui s'imposent dans l'éducation d'un enfant et opère une catégorisation en fonction de l'origine. Seul l'étranger est amené à devoir faire la preuve d'une « bonne parentalité » qui soit à la fois garante d'ordre social et public avant d'être émancipatrice. Nous pouvons donc dire que les critères de distinction s'opèrent à partir de préjugés et stéréotypes qui produisent des formes de « culturalisation » de la fonction parentale. Ils acquièrent un rôle d'explication sociale tendant à « légitimer les différences sociales et justifier les situations d'inégalité » (Navarro, *in* Guillaud et Prévert, 2013, p. 181-184). L'obligation de conformité jette un doute préalable systématique sur l'étranger quant à ses capacités intrinsèques à gérer la fonction parentale et à son souci de préserver une certaine cohésion sociale. En procédant de la sorte, le législateur discrimine négativement l'étranger, dans le sens où le processus qu'il enclenche ne consiste pas à donner plus à ceux qui ont moins, mais au contraire à faire de l'origine et du statut un déficit qui confine au stigmate (Castel, 2007, p. 12). L'étranger devient bien malgré lui sociologiquement un pauvre qui n'est fondamentalement pas non méritant mais qui de façon systématique doit fournir la preuve de ses capacités à gérer ses manques dans le respect de l'ordre social.

Ce doute permanent qui fonctionne comme facteur préalable d'exclusion est exacerbé lorsque l'étranger est en situation *non régulière*. Rien ne vient alors justifier un droit à être et à rester sur le territoire national, ce qui accroît de manière exponentielle son obligation à fournir les preuves de sa capacité à prendre en charge ses enfants au quotidien. L'absence de titre et de statut l'exclut des filets de protection sociale habituels, et renforce la notion de risque de danger dans l'évolution de l'enfant par la précarisation des conditions matérielles de sa prise en charge. Pour ces familles, par définition à revenus zéro, l'aide financière devient rapidement la seule entrée possible dans un dispositif social d'aide et de soutien à la parentalité. Et comme personne n'est en capacité de pouvoir fixer le jour de la régularisation, les services sociaux et les exécutifs locaux se posent immédiatement la question de la pérennisation du versement et de sa fonction préventive dans le dispositif global de protection. La question devient

²³ Article L411-5-2 du Ceseda.

²⁴ Article L411-5-3 du Ceseda.

extrêmement sensible politiquement. Pour les pouvoirs publics, ne pas verser l'aide sous le prétexte de l'extranéité et de la non-régularité du séjour revient à considérer l'étranger avant le parent et à prendre donc une décision illégale. Dans le contexte sécuritaire actuel, le versement de l'aide renvoie une image laxiste qui peut électoralement être préjudiciable. La sensibilité de l'opinion est d'autant prise en compte qu'avec la décentralisation les exécutifs politiques sont au plus près du local.

Comme le note le Groupe d'Information et de Soutien des Immigrés (GISTI, 2009), pour éviter de rendre l'attribution de l'aide financière automatique, les institutions placent de nombreux obstacles sur le parcours du demandeur *non régulier* avec pour objectif à la fois de produire un effet dissuasif et de légitimer les refus. L'impossibilité de contrôler les ressources, l'identité, le lien juridique entre l'enfant et le demandeur, le fait de renvoyer à l'absence de projet ou d'insertion sociale sont autant de motifs fallacieux qui mettent en évidence le poids politique des décisions. Par le procédé, l'impossibilité structurelle dans laquelle se trouve le *non régulier* pour satisfaire les besoins essentiels du mineur fait que le dispositif de protection de l'enfance alimente la notion de risque de danger qu'il est pourtant censé combattre. Pour prétendre à régularisation, le parent étranger *non régulier* est alors pris dans le paradoxe de devoir donner à l'institution les gages d'une « bonne parentalité » respectueuse de l'enfant et de l'ordre social sans qu'il puisse obtenir des moyens pour y parvenir. Confrontés à ces positionnements institutionnel et politique qui entravent leurs pratiques, les travailleurs sociaux en viennent par leur inaction à légitimer les conduites déviantes (mendicité) ou délinquantes (travail clandestin) à partir du moment où elles satisfont en tout ou partie les besoins et l'intérêt de l'enfant. La tension qui en résulte entre éthicité et déontologie d'un côté, et pression institutionnelle et politique de l'autre, conduit à l'élaboration de systèmes singuliers d'évaluation et d'attribution de l'aide financière qui confèrent aux règles ainsi instituées force de droit local par l'objectif et l'affichage recherchés.

Entre satisfaction du besoin social et intérêt politique : le combat d'un Collectif de sans-papiers

Ces enjeux présentés, la question que l'on peut alors se poser est comment produire un dispositif d'aide et de soutien aux familles non régulières qui lutte contre la précarité et influence les réponses éducatives et qui soit socialement et politiquement acceptable ? Loin de l'objectif universaliste de protection, dans une ville moyenne du département de l'Hérault et contre le conseil général de l'époque, un Collectif de sans-papiers a mené un combat emblématique du trouble généré par cette question chez les bénéficiaires et les professionnels du social et de l'embarras politique qu'elle provoque.

Au début des années 2000²⁵, dans le cadre des accompagnements des familles étrangères non régulières auprès de services sociaux départementaux, les bénévoles constatent un traitement aléatoire des demandes d'aides financières selon le lieu où elles sont déposées, les professionnels qui les traitent et les validations hiérarchiques qui en découlent. En 2005, le mouvement connaît un point d'orgue avec l'occupation de l'antenne de l'Hôtel du département. La publicité faite à l'événement accolée au souhait de l'exécutif politique départemental de conserver une image progressiste oblige l'administration départementale à pondre une note de service qui enjoint les travailleurs sociaux à calquer le montant de l'aide financière sur celui des prestations familiales. Par quels mécanismes un dispositif extra-légal destiné à traiter les situations singulières peut se transformer en un droit collectif pour une population catégorisée en fonction de son origine et de l'absence d'un statut administratif ? Au lieu de s'appuyer sur les « conditions de ressources suffisantes », une grande partie de la réponse réside dans la définition apportée par les acteurs locaux au « caractère exceptionnel » que revêt l'attribution de l'aide.

Comme précédemment évoqué, pour les familles non régulières, le revenu légal est par définition de zéro. Comme aucun critère lié à l'origine ou au statut ne peut légitimer un refus d'attribution, elles ont un droit théorique à percevoir l'aide financière de manière quasi inconditionnelle aussi longtemps que la situation n'est pas régularisée. Alors que les idées d'extrême-droite ne cessent de progresser sur la ville et que l'aide au séjour irrégulier est encore un délit punissable par la loi, renvoyer l'exceptionnalité de l'aide à la ponctualité de son versement tend selon l'exécutif politique à rendre le dispositif équitable par rapport aux droits dont disposent les nationaux. Comme le plus souvent l'aide financière est utilisée pour faire face à un aléa ponctuel (dette d'eau, d'électricité, etc.) lié aux conditions d'évolution du mineur, le dispositif s'inscrit dans une durée relativement limitée dans l'attente d'une régularisation globale de la situation administrative de la famille. Or, les familles non régulières n'ont cette perspective qu'en obtenant un titre de séjour, autrement dit une procédure sur laquelle les services de protection de l'enfance n'ont pas réellement la main. Ce qui renvoie *sine die* le terme théorique de son versement. De leur côté donc, les militants du Collectif renvoient le caractère exceptionnel de l'attribution de l'aide à la situation vécue par la famille et non à un hypothétique objectif de régularisation. Par conséquent, selon eux, tant que la situation administrative de la famille reste inchangée, son versement régulier se justifie, transformant ainsi une possibilité – l'évaluation du besoin de l'aide – en système de droit – versement systématique au regard de l'absence de statut.

Au-delà des modalités d'attribution, se pose également la question des montants de l'aide. Alors qu'elle devrait satisfaire les besoins évalués par les travailleurs sociaux (certes nombreux pour les familles à revenu zéro), la collectivité départementale cède sur la régularité du versement mais invite les équipes à indexer le montant sur celui des prestations familiales. Pour

²⁵ L'intérêt de la démonstration est que, même si l'origine du dispositif date, la note de service qui fixe les modalités d'attribution de l'aide financière singulière en direction des non réguliers est toujours d'actualité au 1^{er} octobre 2015.

les nationaux et les *réguliers*, les prestations familiales représentent un appoint non négligeable mais déconnectées d'un revenu stable et au moins équivalent aux *minima* sociaux, l'indemnité versée est loin de pouvoir satisfaire la réalité des besoins de la famille et donc du mineur.

Pour les professionnels, faire que le dispositif extra-légal soit assimilé à un droit poursuit un objectif éthique louable d'égalité de traitement. Cependant, le procédé entre en contradiction avec la nécessaire singularisation de l'évaluation des besoins dont le travailleur social est le garant. Nous assistons au renforcement d'une logique de « guichet » qui renvoie plutôt à un traitement strictement administratif de la problématique sociale qu'à une conception dynamique de l'intervention sociale. L'appréciation du contexte de vie de l'enfant laisse place à la prise en compte de la non-régularité de la présence.

Pour l'institution départementale et son exécutif d'alors, la bascule vers une logique de « prestation » et l'affichage égalitaire de traitement avec les nationaux donnent satisfaction aux tenants du respect des valeurs humaines en même temps qu'ils offrent un discours acceptable dans l'espace public. Peu fréquents sont les moments où est abordée la question du mieux-vivre – ou la survie – d'une famille à revenu zéro. À l'objectif de protection de l'enfant on préfère l'image d'une attribution minimum qui, au regard des montants, n'atteint même pas les niveaux considérés comme vitaux. Sous prétexte d'égalité de traitement, et alors que pour les nationaux le dispositif d'aide financière complète des prestations, pour l'étranger *non régulier* il les remplace. Sous couvert de non-discrimination, on délaisse la satisfaction singulière des besoins au profit d'une procédure qui se veut égalitaire.

Assez paradoxalement, les familles bénéficiaires de ces modalités spécifiques d'attribution sont satisfaites d'un tel traitement. Non pas parce que le montant alloué vient combler la réalité des difficultés sociales de la famille, loin s'en faut. Mais parce que pour des populations régulièrement invisibilisées par le système, la logique « guichet » autorise une reconnaissance auprès des pouvoirs publics qui leur fait structurellement défaut. Nous nous rapprochons alors des concepts développés par Axel Honneth dans *La lutte pour la reconnaissance* Honneth, 2002, p. 227), notamment le nécessaire « respect de soi » qui intervient avec l'avènement de la personnalité juridique. Contre toute réalité sociale et législative, en faisant de l'aide financière un « droit » réglementaire, la collectivité départementale est productrice d'une forme de reconnaissance que l'Etat de droit refuse aux *non réguliers*. Faute donc de « droits légaux », des règles internes et spécifiques viennent garantir les relations formelles entre des individus marginalisés par le système et les pouvoirs publics. Elles deviennent les signes effectifs d'un *respect social*, préalable indispensable pour les familles étrangères à un processus de reconnaissance plus global dans l'espace public. Bien que ce dispositif soit éloigné de ses objectifs premiers, il rend ces familles actrices même s'il tend à les transformer en objets captifs d'une intervention sociale soumise aux vicissitudes de l'opinion publique et du monde politique.

Quelle intervention sociale en direction de populations précarisées par le système ?

Si le travail social a une fonction de réinscription de l'individu dans le collectif (Castel, 2009, p. 229), force est alors de constater que les étrangers, de surcroît en situation non régulière, sont catégorisés comme collectif dans un à-côté de la communauté nationale. Alors que l'universalisme revendiqué par la protection des mineurs et prôné par la Convention internationale des droits de l'enfant s'impose comme une évidence des politiques publiques²⁶, les dispositifs singuliers en direction des enfants structurellement précarisés par le système montrent que la question des frontières et au-delà du statut traverse constamment sous la pression sécuritaire celle de la légitimité de la satisfaction du besoin (Muiznieks, 2014, p. 18-44). La prégnance des exécutifs locaux se fait plus importante et vient dicter des procédures et des objectifs de travail qui s'éloignent sensiblement du souhait du législateur. Alors que la recherche du *risque zéro* tend à vouloir rendre visible dans l'espace public les situations familiales estimées à risque, le discours politico-médiatique se fait étrangement silencieux sur le risque de danger structurellement organisé des enfants de familles non régulières sur le territoire national. Les *non réguliers* font les frais d'une stratégie institutionnalisée d'invisibilisation publique à partir du moment où la responsabilité du traitement du risque appartient aux pouvoirs publics et non aux parents.

Malgré le besoin impérieux de mettre en place une véritable politique de lutte contre la pauvreté infantile (AEDE, 2015), la situation administrative de la famille prévaut dans l'évaluation des besoins. L'universalité des principes n'a de cesse de se confronter aux frontières érigées par le statut et l'opinion publique. Loin d'une fonction émancipatrice et de satisfaction de l'intérêt de l'enfant, le dispositif des aides financières devient au fil des années un enjeu local de régulation des « désordres des inégalités »²⁷ en direction d'individus ou de groupes d'individus structurellement précarisés par les politiques publiques. Il s'agit moins d'entrer dans le traitement singulier des situations familiales que d'offrir une visibilité politiquement acceptable de la gestion plus que du traitement de la notion de risque de danger pour un mineur. Traduire la réalité des fonctionnements parentaux en termes de précarité ou de risque ne renvoie pas au même champ opérationnel. Quand la précarité se veut constat d'une difficulté et d'une fragilité sociale, dans l'évaluation, le risque fait appel à des modalités d'intervention qui fluctuent selon le système normatif de référence privilégié. En prenant le pas

²⁶ Dans son article 2, la CIDE mentionne que « les États parties s'engagent à respecter les droits [énoncés] et à les garantir à tout enfant relevant de leur juridiction, sans distinction de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou autre de l'enfant ou de ses parents ou représentants légaux, de leur origine nationale, ethnique ou sociale, de leur situation de fortune, de leur incapacité, de leur naissance ou de toute autre situation ».

²⁷ Que Manuel Boucher définit de la sorte : « Par "désordre des inégalités", j'entends toutes les formes d'actions et d'interventions sociales (contre-conduites, résiliences sociales, actes de délinquances, de déviances et de défiances, révoltes, rebellions...) individuelles ou collectives (en particulier mises en œuvre par les membres des classes les plus stigmatisés, souvent perçues comme des classes potentiellement dangereuses) qui troublent l'ordre établi en réagissant à la violence des rapports sociaux induits par la production/reproduction/augmentation des inégalités et injustices socio-économiques développées au sein des sociétés capitalistes libérale-conservatrices » [Boucher, 2015, p. 12].

sur les objectifs sociaux et éducatifs, les enjeux institutionnels sont à l'origine de mécanismes particuliers d'appréhension des problématiques de pauvreté et de précarité qui font sortir l'étranger non régulier de toutes les règles et dispositifs législatifs habituels. Le procédé qu'implique la logique sécuritaire fait que le parent étranger est encore et d'abord étranger avant d'être considéré comme parent. Si se rajoute à la problématique une absence de régularité sur le territoire national, l'extranéité prend également le pas sur la considération sociale de sa situation.

Alors que la protection administrative s'affiche comme un dispositif de prévention qui fait de son bénéficiaire un acteur incontournable de son devenir, l'aide sociale à l'enfance peine à inclure dans ses logiques d'accompagnement les populations structurellement invalidées par le système. Si comme l'affirme le directeur de l'Observatoire national de l'enfance en danger il est important de penser l'enfant en termes de parcours (Séraphin, 2014, p. 48), le raisonnement vaut surtout pour les nationaux ou les étrangers réguliers, autrement dit pour ceux dont le statut confère une place administrativement et socialement reconnue au sein de la société. Pour les autres, comme la responsabilité de la mise en œuvre du dispositif préventif de protection de l'enfance incombe au local, il est plus qu'ailleurs soumis aux aléas politiques et aux pressions diverses. Si elle veut donc conserver sa vocation universaliste et égalitaire de traitement, la protection de l'enfance devra apporter rapidement une attention particulière aux conditions structurelles d'invalidation sociale des familles et à ses répercussions éducatives plutôt que de créer des outils satisfaisants pour le système qui les produit mais qui sont loin de combler dans la réalité et de manière équitable les besoins et l'intérêt de l'enfant.

Bibliographie

AEDE, 2015, En avant pour les droits de l'enfant !, Rapport, Toulouse, éd. Érès.

BEAUD S., CONFAVREUX J. et LINDGAARD J., 2008, La France invisible, Paris, éd. La Découverte.

BEAUD S. et WEBER F., 2003, Guide de l'enquête de terrain, Paris, éd. La Découverte.

BECKER H., 1985, Outsiders. Études de sociologie de la déviance, Paris, éd. Métailié.

Centre de recherche de l'UNICEF, 2014, Les enfants de la récession : impact de la crise économique sur le bien-être des enfants dans les pays riches, Bilan Innocenti 12, Florence, Centre de recherche de l'UNICEF.

BONELLI L., 2010, La France a peur. Une histoire sociale de l'insécurité, Paris, éd. La Découverte.

BONELLI L. et SAINATI G., 2004, La machine à punir. Pratiques et discours sécuritaires, Paris, éd. L'Esprit Frappeur.

BOUCHER M., 2015, Sociologie des turbulences. Penser les désordres des inégalités, Paris, éd. L'Harmattan.

BOUTANQUOI M. et MINARY J.-P., 2008, L'évaluation des pratiques dans le champ de la protection de l'enfance, Paris, éd. L'Harmattan.

CASTEL R., 2007, La discrimination négative. Citoyens ou indigènes ?, Paris, éd. du Seuil.

CASTEL R., 2009, La montée des incertitudes. Travail, protections, statut de l'individu, Paris, éd. du Seuil.

CHÂTEL V., 2007, L'inexistence sociale. Essais sur le déni de l'Autre, Fribourg, Academic press Fribourg/Saint Paul éditions.

Clariana L., 2015, Sociologie de la construction préventive du rapport des services de protection de l'enfance aux familles étrangères dans le département de l'Hérault. Approche socioéducative de la notion de risque de danger dans un contexte sécuritaire, Thèse, Montpellier, Université Paul Valéry, Montpellier.

CORDONNIER L., 2000, Pas de pitié pour les gueux, Paris, éd. Raisons d'agir.

Cour des Comptes, 2009, La protection de l'enfance, Rapport public thématique.

DONZELOT J. (dir.), 1991, Face à l'exclusion. Le modèle français, Paris, Éditions Esprit.

DUBET F. (dir.), 2014, Inégalités et justice sociale, Paris, éd. La Découverte.

DURKHEIM É., 2007, De la division du travail social, Paris, éd. PUF.

ELIAS N. et SCOTSON J.-L., 1997 [1965], Logiques de l'exclusion, Paris, éd. Fayard.

GALIANO L., 2008, « La situation juridique de l'étranger en France ou l'insécurité juridique comme moyen de régulation de l'immigration », *Asylon(s)*, n°4.

GISTI, 2009, Sans-papiers mais pas sans droits, Paris, Les notes pratiques.

GODELIER M., 2007, Aux fondements des sociétés humaines. Ce que nous apprend l'anthropologie, Paris, éd. Albin Michel.

GOFFMAN E., 1975, Stigmate, Paris, éd. de Minuit.

GUILLALOT E. et PREVERT A. (dir.), 2013, La discrimination : un objet indicible ?, Paris, éd. L'Harmattan.

HONNETH A., 2002, La lutte pour la reconnaissance, Paris, éd. Le Cerf.

MUCCHIELLI L. (dir.), 2008, La frénésie sécuritaire. Retour à l'ordre et nouveau contrôle social, Paris, éd. La Découverte.

MULLER P., 2006, Les politiques publiques, Paris, éd. PUF.

MUIZNIEKS N., 2014, Commissaire aux droits de l'homme, Rapport suite à sa visite en France du 22 au 26 septembre 2014, Conseil de l'Europe, CommDH(2015)1.

NAVES P. et CATHALA B., 2000, Accueils provisoires et placements d'enfants et adolescents : des décisions qui mettent à l'épreuve le système français de protection de l'enfance et de la famille, Rapport IGAS/IGSJ, Paris, éd. La Documentation française.

PENEFF J., 2009, Le goût de l'observation, Paris, éd. La Découverte.

POTTIER M.-L. et ROBERT P., 1997, « Sur l'insécurité et la délinquance », Revue française de science politique, vol. 47, n° 5, p. 630-644.

RIGOUSTE M., 2013, Les marchands de peur. La bande à Bauer et l'idéologie sécuritaire, Paris, éd. Libertalia.

SAYAD A., 1999, La double absence. Des illusions de l'émigré aux souffrances de l'immigré, Paris, éd. du Seuil.

SEN A., 2000, Repenser l'inégalité, Paris, éd. du Seuil.

SERAPHIN G., 2014, « Protéger un enfant en accompagnant sur la construction de son parcours de vie. Les récents rapports "enfance/famille" en perspective », Journal des Droits de Jeunes, n°338 et 339, p. 47-63.

SIMMEL G., 2010, Sociologie. Études sur les formes de la socialisation, Paris, éd. PUF.

Unicef France, 2015, Chaque enfant compte. Partout, tout le temps, Rapport alternatif de l'Unicef France et de ses partenaires dans le cadre de l'audition de la France par le Comité des droits de l'enfant des Nations unies.

WEBER M., 2002, Le savant et le politique, Paris, éd. Poche.

WIHTOL DE WENDEN C., 2010, La question migratoire au XXIe siècle. Migrants, réfugiés et relations internationales, Paris, Les Presses de Sciences Po.

WILSON J. Q., KELLING G. L., 1982, « Broken Windows: The Police And Neighbourhood Safety », The Atlantic Monthly, mars, p. 29-38.

Pour citer cet article

Référence électronique

Lionel Clariana, "Protection de l'enfance et familles étrangères non régulières : une précarité sociale structurellement entretenue ?", Sciences et actions sociales [en ligne], N°3 | 2016, mis en ligne le 29 janvier 2016, URL : <http://www.sas-revue.org/index.php/25-n-3/dossiers-n-3/48-protection-de-l-enfance-et-familles-etrangees-non-regulieres-une-precarite-sociale-structurellement-entreteneue-6>

Auteur

Lionel Clariana

Docteur en sociologie, éducateur spécialisé, Conseil Départemental de l'Hérault

lionelclariana@orange.fr

Droits d'auteur

© Sciences et actions sociales

Toute reproduction interdite sans autorisation explicite de la rédaction/Any replication is submitted to the authorization of the editors