



Direction des études

Promotion 2005-2007
« République »

Séminaire relatif à
« L'enfant »

Groupe n° 2 :

**LA PROTECTION DES MINEURS LES PLUS VULNERABLES
LA GRANDE PAUVRETE, L'EXTRANEITE, LA TRAITE**

(9 élèves)

Juillet 2006

Exemplaire personnel de : M.

La protection des mineurs les plus vulnérables

La grande pauvreté, l'extranéité, la traite

La vulnérabilité de l'enfant peut évidemment être due à son âge (la petite enfance), à son état de santé (la maladie), à la présence de handicaps, et, de façon plus générale, à son absence de pleine autonomie juridique qui le rend partiellement dépendant d'adultes. Ces facteurs de vulnérabilité seront abordés dans d'autres groupes d'études. Vous vous centrerez, dans ce groupe d'études, sur les facteurs économiques, administratifs, criminels qui placent certains enfants dans une situation de vulnérabilité spécifique, de plus grande faiblesse pour faire face aux difficultés que peuvent par ailleurs rencontrer tous les enfants.

Trois situations feront l'objet de vos travaux.

La première situation est celle des « enfants pauvres » en France. Ils sont un million si l'on se réfère aux critères français définissant le seuil de pauvreté (Rapport Hirsch), deux millions si l'on retient les critères européens plus élargis (Eurostat). Ce seul écart témoigne déjà des difficultés à élaborer et évaluer des politiques publiques, compte tenu de l'hétérogénéité des sources statistiques. Les enfants sont sur-représentés parmi les personnes en situation de pauvreté. Certaines actions sont spécifiques aux enfants, comme les actions relatives à leur accueil, à leur éducation, à la prise en charge de leur état sanitaire,... D'autres les concernent à travers leur famille.

La deuxième situation est celle des mineurs étrangers (non communautaires) en France. Certains d'entre eux sont « isolés » ou accompagnés d'adultes qui ne jouent pas un rôle protecteur (voire même les mettent en danger), d'autres vivent avec des parents qui peuvent être ou non en situation administrative régulière. Les motifs de leur présence en France peuvent être très variés, tout autant que leurs perspectives d'avenir à leur arrivée à l'âge adulte ; la quantification du nombre de ces enfants est sujette à de très grands écarts selon les approches, d'autant qu'il peut y avoir, pour les adolescents, des interrogations tant sur leur identité que sur leur minorité. Certaines actions les concernent en tant qu'étrangers, d'autres en tant que mineurs. S'y ajoute une catégorie également vulnérable, qui est celle des jeunes majeurs (18 à 21 ans).

La troisième situation est celle des enfants présents en France, comme victimes de la traite des êtres humains à l'intérieur de l'Europe ou entre le reste du monde et l'Europe. La cause en est toujours économique mais la « valorisation » de ces enfants réduits à l'état de marchandises obéit à des projets différents, tant dans les pays d'origine qu'en France. S'agissant d'agissements illégaux et criminels, l'aspect du traitement judiciaire et policier est essentiel.

Vous qualifierez, évaluerez et quantifierez dans la mesure du possible, les phénomènes de vulnérabilité que sont la grande pauvreté, l'extranéité et la traite.

Y a-t-il des facteurs communs à ces trois situations, dans quelle mesure se renforcent-elles l'une par l'autre ?

Vous en examinerez les causes, les conditions qui justifient une éventuelle intervention de la puissance publique, vous mettrez en lumière la pertinence (ou non) de ces interventions, tant en France qu'en Europe et dans les pays tiers, vous chercherez à déterminer des indicateurs permettant d'évaluer l'efficacité, l'efficience et la durabilité de ces interventions. Pour la France,

vous vous placerez dans le cadre de la construction d'indicateurs de performance de la loi organique relative aux lois de finances.

Doit-on face à la grande pauvreté, face à l'extranéité, face à la traite des personnes humaines mettre en place des politiques spécifiques aux mineurs ou est-il préférable de traiter la question des mineurs à l'intérieur de politiques plus globales ?

Vous examinerez les cohérences de ces politiques et les éventuels conflits par rapport à d'autres politiques publiques.

Vous examinerez dans quelle mesure les politiques publiques prennent en compte, dans leur élaboration et dans leur mise en œuvre, les notions de « droits des enfants », tels qu'ils relèvent de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant ou de la législation nationale. Vous appréhenderez notamment l'impact et les limites de l'intervention judiciaire dans ce domaine.

Vous examinerez également le rôle que peuvent jouer, dans la construction des dispositifs de protection, les institutions internationales, les entreprises privées, le secteur associatif, les familles. Vous mettrez en évidence les synergies ou les oppositions entre ces différents acteurs et avec la puissance publique.

L'action sociale publique faisant l'objet en France d'une large délégation aux collectivités territoriales (principalement les départements), vous examinerez l'intérêt de ce traitement décentralisé, les conditions de sa mise en œuvre sur l'ensemble du territoire, les modalités de son contrôle.

Quelle est l'importance du regard social porté sur les enfants dans chacune de ces situations ? Aide-t-il les intéressés à surmonter leur vulnérabilité ou contribue-t-il à interioriser une auto-dévalorisation ? Vous étudierez le traitement qui en est fait dans les différents médias.

Pour l'ensemble de ces questions, il est nécessaire d'élargir le champ de l'analyse aux politiques européennes, à celles conduites dans quelques grands pays de l'Union confrontés aux mêmes questions, aux nouveaux pays membres et aux futurs entrants (Bulgarie, Roumanie), ainsi qu'à un échantillon de pays tiers qui vous paraissent les plus pertinents. Ces comparaisons devraient vous permettre de mettre en lumière l'existence (ou non) de spécificités françaises, tant dans les causes que dans les solutions et leur acceptation par la communauté nationale. Elles devraient également vous permettre de présenter des « bonnes pratiques ».

RESUME

Les enfants en situation de grande pauvreté, les mineurs étrangers isolés, irréguliers ou victimes de traite des êtres humains sont particulièrement vulnérables. Les garanties du statut de mineur ne permettent pas de prévenir les risques auxquels ils sont confrontés : risque de reproduction de la grande pauvreté vécue très tôt dans l'enfance, fragilité liée à l'absence de régularité du séjour et à l'isolement, ou menace d'exploitation par des réseaux de traite des êtres humains. Ces situations extrêmes restent à ce jour mal appréhendées par la statistique publique : au moins 300 000 enfants vivent en situation de grande pauvreté monétaire, mais leurs conditions de vie sont mal connues et le nombre de mineurs étrangers en situation irrégulière ou victimes de traite est difficilement quantifiable.

L'examen de la mise en œuvre de la protection de ces mineurs appelle un double constat : d'une part, la cohérence et la coordination des politiques publiques et des interventions restent insuffisantes, qu'elles soient mises en œuvre à l'échelle nationale ou décentralisée ; d'autre part, l'approche universaliste de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion n'est pas parfaitement adaptée aux enfants les plus fragiles. Cette situation nécessite l'adoption par la France d'une stratégie nationale d'élimination de la grande pauvreté des enfants, établie au terme d'un débat approfondi.

En outre, pour répondre aux situations d'urgence vécues par les mineurs étrangers isolés ou de parents en situation irrégulière et les mineurs victimes de traite, le rapport formule un ensemble de propositions destinées à renforcer l'efficacité de leur protection immédiate, à clarifier la politique actuelle d'orientation des mineurs étrangers isolés, à rendre effectif leur représentation et leur protection juridique. S'agissant des conditions de vie des mineurs, le rapport examine les voies et moyens d'un renforcement des garanties d'accès à un logement, à des ressources, aux prestations de santé et à l'éducation.

Dans une perspective de long terme, le dernier volet du rapport propose de renforcer les politiques par lesquelles la Nation investit pour les plus vulnérables, en instituant à l'horizon d'une dizaine d'années un droit à la garde opposable pour toutes les familles, en donnant toute sa place à l'éducation et à la culture, principaux vecteurs d'intégration économique et sociale. Enfin, il convient de poursuivre les efforts de collaboration multilatérale en matière de lutte contre la traite et de conclure des accords bilatéraux ou de favoriser la coopération décentralisée afin d'améliorer les conditions du retour des mineurs dans leur pays d'origine.

SOMMAIRE

INTRODUCTION	3
1. LES POLITIQUES PUBLIQUES APPORTENT DES REPONSES PARTIELLES AUX DIFFICULTÉS DES MINEURS LES PLUS VULNERABLES.....	4
1.1. Les difficultés des mineurs les plus vulnérables sont mal cernées.....	4
1.1.1. La grande pauvreté, phénomène multidimensionnel, touche au moins 300 000 enfants	4
1.1.2. La vulnérabilité des enfants étrangers accompagnés résulte principalement du statut de leurs parents	7
1.1.3. La situation des mineurs étrangers isolés et victimes de la traite est particulièrement difficile à apprécier	9
1.2. La cohérence des politiques et la coordination des acteurs sont encore insuffisantes.....	10
1.2.1. La prise en charge des mineurs les plus vulnérables dépasse le champ de la protection de l'enfance	10
1.2.2. L'intervention coordonnée des collectivités publiques et des organismes privés est indispensable pour traiter des situations complexes	11
1.2.3. Le regard ambigu porté sur ces mineurs ne contribue pas à les rendre visibles ...	13
1.3. Proposition n° 1 : établir un programme précis et concerté d'élimination de la grande pauvreté	14
2. LES FAILLES DE LA PROTECTION IMMEDIATE LIMITENT L'ACCES DES MINEURS LES PLUS VULNERABLES A LEURS DROITS.....	18
2.1. La coordination des institutions chargées du repérage et de l'orientation doit être renforcée	18
2.1.1. Les lacunes du repérage affectent au premier chef les mineurs les plus vulnérables	18
2.1.2. L'accueil et l'orientation souffrent d'une concertation insuffisante entre l'Etat, les départements et les associations.....	19
2.1.3. Propositions : renforcer la coordination du repérage et confier à l'Etat l'organisation des mesures de protection spécifiques	21
2.2. L'intervention judiciaire garantit insuffisamment le respect des droits des mineurs étrangers.....	25
2.2.1. L'assistance juridique au bénéfice des mineurs étrangers isolés n'est pas toujours effective.....	25
2.2.2. L'incrimination de traite est encore loin d'être entrée dans la pratique policière et judiciaire	26
2.2.3. Propositions : rendre effectives les garanties dont les mineurs doivent bénéficier	27
2.3. Des conditions de logement décentes doivent être offertes à court terme aux enfants les plus vulnérables	28
2.3.1. En dépit de l'effort public, le logement reste un facteur important de dégradation des conditions de vie des enfants	28
2.3.2. Propositions : mobiliser les services de l'Etat pour accélérer l'élimination des conditions de logement indécentes.....	29
2.4. Les transferts en direction de certains mineurs vulnérables doivent faire l'objet d'une revalorisation ponctuelle.....	31
2.4.1. L'actuel système de transferts sociaux assure un minimum de ressources à la plupart des enfants les plus fragiles.....	31
2.4.2. Propositions : privilégier des aides ciblées sur certaines catégories de mineurs vulnérables	32

2.5. L'accès à l'école doit être simplifié pour certaines catégories d'enfants vulnérables	34
2.5.1. Globalement satisfaisante, la scolarisation reste insuffisante pour les enfants du voyage et dans certains territoires ultramarins	34
2.5.2. Propositions : l'Education Nationale doit s'engager davantage à l'égard des primo-arrivants et des enfants du voyage.....	35
2.6. L'état de santé des mineurs vulnérables révèle un manque de prévention et un accès aux soins encore imparfait	35
2.6.1. L'accès aux soins reste incomplet malgré une nette amélioration de la couverture santé grâce à la CMU,	35
2.6.2. Les lacunes de la prévention et du suivi des prescriptions pèsent sur l'état de santé des mineurs vulnérables	36
2.6.3. Propositions : renforcer l'accès aux soins et la prévention des pathologies affectant particulièrement les plus vulnérables	37
3. LA PERENNITE DE LA PROTECTION DES MINEURS LES PLUS VULNERABLES DEMANDE UN INVESTISSEMENT SOUTENU ET DIVERSIFIE	38
3.1. Un investissement massif dès la petite enfance contribuerait à prévenir les effets de la grande pauvreté	38
3.1.1. L'effort considérable de la Nation en faveur de la petite enfance est peu ciblé sur les familles les plus vulnérables	38
3.1.2. Propositions : à terme, l'accès à la garde doit devenir opposable aux communes pour inciter les familles les plus vulnérables à y recourir	40
3.2. L'investissement dans l'éducation et la formation des enfants les plus vulnérables est la condition <i>sine qua non</i> de leur intégration sociale.....	43
3.2.1. L'école doit perfectionner ses nombreux outils de prévention des difficultés des mineurs les plus vulnérables	43
3.2.2. Après 16 ans, la poursuite de l'éducation et de l'insertion des mineurs étrangers est compromise par l'exigence d'un titre de séjour.....	44
3.2.3. Propositions : supprimer les obstacles pédagogiques et administratifs à la formation des mineurs les plus vulnérables	44
3.3. Souvent négligé, l'accès aux loisirs, au sport et à la culture doit être facilité.....	45
3.3.1. Les dispositifs d'accès des familles aux vacances et aux loisirs sont trop peu accessibles	45
3.3.2. Proposition : coordonner les actions pour améliorer l'accès des enfants les plus vulnérables aux loisirs, au sport et à la culture	46
3.4. Les risques liés à l'émigration des mineurs vers la France doivent faire l'objet d'une meilleure prévention.....	47
3.4.1. L'image d' <i>Eldorado</i> de l'Europe et l'insuffisante coopération internationale facilitent l'action des réseaux d'immigration et de traite.....	47
3.4.2. Propositions : renforcer l'information dans les pays d'origine et la coopération opérationnelle	48
3.5. L'aide au retour doit être reliée le mieux possible à un parcours d'insertion dans le pays d'origine	49
3.5.1. L'échec de l'aide au retour est patent pour les familles comme pour les mineurs étrangers isolés	49
3.5.2. Propositions : refondre les dispositifs d'aide au retour et redéfinir les modalités d'application des accords passés avec les Etats d'origine.....	51
CONCLUSION	52

INTRODUCTION

Certains mineurs se trouvent dans des situations de particulière vulnérabilité. Le présent rapport examine trois facteurs spécifiques susceptibles de compromettre gravement leur développement physique, psychique et moral : la grande pauvreté, l'extranéité, et la traite des êtres humains.

La notion de « grande pauvreté des enfants » sera ici comprise de manière large en faisant appel à une analyse multidimensionnelle de la pauvreté, expérience subjective de privation et non simple phénomène monétaire. L'extranéité sera définie comme la situation des mineurs qui n'ont ni la nationalité française ni celle d'un Etat membre de l'Union européenne. Enfin, en référence à la convention internationale de Palerme de 2000, on entendra par traite le recrutement et le transport de personnes à des fins d'exploitation sexuelle ou économique.

Il existe une évidente hétérogénéité entre les trois publics ainsi rassemblés, tant au regard de leur importance numérique relative que de la nature des dangers auxquels ils sont confrontés. Pourtant, ils posent à l'action publique des questions similaires. Le système actuel de protection de l'enfance repose sur la notion de danger, et non sur celle de vulnérabilité, qui ne permet pas de fonder une intervention du juge. Comment agir concrètement en faveur de mineurs qui, pour une large partie d'entre eux, restent « invisibles » ? Comment protéger ces enfants des conséquences de conditions de vie très dégradées ? Enfin, comment apporter des réponses ciblées aux difficultés de ces mineurs sans les réduire à un statut de victimes et plus globalement sans remettre en cause les objectifs d'autres politiques publiques ?

Ces interrogations ont été mises en lumière par l'actualité récente. La Commission « Familles, Vulnérabilité, Pauvreté » a proposé la fixation d'un objectif national de réduction de la pauvreté des enfants. L'esclavage domestique a été révélé au grand public à l'occasion de « l'affaire Bardet », portée devant la Cour Européenne des Droits de l'Homme. Le débat sur le droit au séjour des enfants étrangers et le risque « d'appel d'air » a été relancé lors de la discussion de la loi relative à l'immigration et à l'intégration et de la mobilisation associative autour des expulsions de familles sans papiers dont les enfants sont scolarisés.

Les propositions formulées dans ce rapport, dont l'impact budgétaire est chiffré en annexe, visent prioritairement le bien-être de l'enfant et l'accès aux droits élémentaires. Le rapport n'entend pas apporter une réponse globale aux causes profondes des difficultés que connaissent ces mineurs (chômage ou faible insertion sociale des parents, émigration due au sous-développement, pratiques criminelles, etc.), mais privilégier les actions permettant de pallier les conséquences de ces phénomènes sur leur devenir.

Au terme d'un diagnostic de la situation des mineurs les plus vulnérables et des réponses apportées par les politiques nationales et décentralisées, le présent rapport propose le renforcement de la coordination des acteurs et la mise en œuvre d'un objectif national d'élimination de la grande pauvreté des enfants (I).

L'analyse de l'accès aux droits les plus fondamentaux et à une protection immédiate appelle des mesures prioritaires s'agissant notamment de l'accès au logement et à la santé et du droit à une protection juridique effective (II).

Enfin, dans une logique d'investissement de long terme visant à prévenir la reproduction de ces vulnérabilités, il est nécessaire de repenser la politique des modes de garde durant la petite enfance, de conforter l'intégration par le droit à l'éducation, aux loisirs et à la culture, et de refonder l'aide au retour et la prévention des risques de l'émigration clandestine (III).

1. LES POLITIQUES PUBLIQUES APPORTENT DES REPONSES PARTIELLES AUX DIFFICULTES DES MINEURS LES PLUS VULNERABLES

La prise en charge des mineurs les plus vulnérables met en jeu plusieurs grandes politiques dont la coordination n'est pas toujours assurée. Les politiques du revenu, de l'action sociale ou de l'immigration, ont toutes une incidence sur leur situation. Du fait d'un appareil de suivi statistique segmenté et en l'absence de mise en cohérence des différentes approches, les réponses apportées aux difficultés des enfants les plus vulnérables sont partielles.

1.1. Les difficultés des mineurs les plus vulnérables sont mal cernées

1.1.1. La grande pauvreté, phénomène multidimensionnel, touche au moins 300 000 enfants

La grande pauvreté des enfants est un phénomène difficile à cerner. L'approche monétaire traditionnelle de la pauvreté constitue une mesure **relative** des inégalités de revenus au sein de la société (cf. annexe 2). **La notion de grande pauvreté ajoute une dimension absolue**, qui implique une appréciation multidimensionnelle et fortement normative des conditions de vie. Le jugement porté sur ces dernières doit, dans la mesure du possible, être fondé sur le ressenti et l'expérience subjective des personnes subissant des privations matérielles. Par ailleurs, la pauvreté de l'enfant est difficilement dissociable de celle de ses parents. Les études statistiques considèrent ainsi qu'un enfant pauvre est un enfant vivant dans une famille pauvre. Pourtant, **le fait que l'enfant soit un être en devenir exige que l'on adopte une approche spécifique** et notamment que l'on s'intéresse aux conséquences de la pauvreté sur le développement de l'enfant.

C'est pourquoi on retiendra une définition large de la « grande pauvreté » des mineurs recouvrant les situations où **les conditions sociales, économiques et matérielles¹ de son environnement direct sont susceptibles de compromettre son développement.**

De nombreuses études, principalement d'origine anglo-saxonne, montrent, en s'appuyant sur des panels² de longue durée, que les effets de la pauvreté sont particulièrement graves pour les mineurs. La vivre dès l'enfance, *a fortiori* s'il s'agit de grande pauvreté, accroît notablement le risque d'être pauvre à l'âge adulte. Il existe un « effet mémoire » de la pauvreté des enfants.

Elles montrent en outre que certains aspects de la pauvreté ont une incidence particulière :

- **plus la pauvreté intervient tôt, plus son effet est négatif** sur le devenir de l'enfant, ses résultats scolaires et ses performances ultérieures sur le marché du travail et dans la société ;
- **la persistance et l'intensité de la pauvreté ont un impact durablement négatif ;**
- **le revenu de la famille n'est pas le seul paramètre à prendre en compte** : l'environnement affectif, les conditions de vie peuvent atténuer ou au contraire aggraver l'impact d'un faible niveau de vie monétaire. Le logement constitue à cet égard un élément déterminant, qui justifie qu'on le traite spécifiquement. Certains auteurs³ montrent ainsi que 60 % des adolescents de plus de 15 ans, vivant au moins à deux dans une même pièce, ont un retard scolaire dès le primaire, soit 20 points de plus que la moyenne de leur classe d'âge. L'effet des conditions de logement est également important sur l'état de santé des mineurs, notamment en cas de saturnisme et de pathologies liées à l'habitat insalubre. Augmenter les ressources des familles ne suffit donc pas pour « enrayer » le cycle de la pauvreté.

¹ D'autres facteurs, comme le handicap, perturbent le développement d'un enfant ; ils ne sont pas étudiés ici.

² Un panel est constitué d'un groupe d'individus homogènes.

³ GOUX et MAURIN, 2003.

Au regard de ces différents critères, la France apparaît dans une situation médiane en Europe.

En 1999⁴, la France métropolitaine⁵ comptait 3,7 millions de personnes pauvres au-dessous du seuil de **50 % du revenu médian**, dont **plus d'un million d'enfants** ; et **deux millions au-dessous de 60 %**, niveau retenu par l'Union Européenne. S'il est hasardeux de distinguer pauvreté et grande pauvreté au moyen d'un seuil relatif de revenus, on doit noter que **quelque 300 000 enfants** vivent en deçà du seuil de 40 % du revenu médian, soit 2,2 % des moins de 18 ans. Ils peuvent être considérés comme le cœur de la « grande pauvreté ». Le tableau 1 montre que la France se situe dans une position intermédiaire entre les pays nordiques et les pays anglo-saxons.

Tableau 1 : Comparaison entre taux de pauvreté des enfants et taux de pauvreté moyens

(en %) nd = non déterminé		Pauvreté à 40 % du revenu médian		Pauvreté à 50 % du revenu médian		Pauvreté à 60 % du revenu médian	
		Taux global	Taux enfants	Taux global	Taux enfants	Taux global	Taux enfants
France*		4 %	2,2 %	6,4 %	7,8 %	12,3 %	15,7 %
Etats-Unis**		10,8 %	14 %	17 %	22 %	23,8 %	30 %
Comparaisons internationales	Royaume-Uni	nd	nd	12 %	17 %	19 %	25 %
	UE à 15	nd	nd	11 %	12 %	17 %	19 %
	Allemagne	nd	nd	12 %	15 %	16 %	20 %
	France	nd	nd	9 %	10 %	16 %	18 %
	Danemark	nd	nd	6 %	2 %	11 %	4 %
	Finlande	nd	nd	7 %	4 %	12 %	7 %

Note de lecture : les seuils de pauvreté sont définis en proportion du niveau de vie médian propre à chaque pays.

Sources : Eurostat, vague 3 du panel communautaire des ménages (PCM), enfants de moins de 16 ans, (1996, revenus 1995), exploitation DREES (2002), sauf pour les Etats-Unis et pour la deuxième ligne de données sur la France.

*France : Enquête Insee - Revenus Fiscaux, données de 1999, CERC (2004)

**Etats-Unis : enfants de moins de 18 ans, données LIS – 2000, HOELSCHER (2004).

La pauvreté touche particulièrement les familles nombreuses et les familles monoparentales : 23 % des enfants pauvres appartiennent à ces dernières et 26 % à des familles de plus de quatre enfants. Leur taux de pauvreté (respectivement 14,6 % et 17,3 %) est plus élevé que la moyenne⁶. **La composition familiale n'a cependant qu'un rôle subsidiaire par rapport à l'absence d'emploi de la personne de référence du ménage** : en 2003, la moitié des enfants pauvres vivait ainsi avec des parents sans emploi. Le plus fort taux de pauvreté des familles monoparentales s'explique essentiellement par un plus faible taux d'emploi⁷. **Le capital social et scolaire des parents** influe également sur la pauvreté des enfants, bien qu'il soit difficile de déterminer précisément son impact : un fossé sépare les enfants dont les parents n'ont pas fait d'études (taux de pauvreté de 16 %) de ceux dont les parents ont au moins le BEPC (taux de pauvreté de 2 à 6 %).

Le taux de pauvreté des enfants est, en France, supérieur à celui des adultes, comme en Allemagne et dans les pays anglo-saxons, mais à l'inverse des pays nordiques (cf. tableau 1). Trois facteurs expliquent cette surreprésentation : d'une part, les familles pauvres ont, en moyenne, plus d'enfants ; d'autre part, le système de redistribution ne compense qu'en partie le

⁴ CERC (2004).

⁵ En raison de ses spécificités, l'examen de la situation outre-mer est reportée en annexe 4.

⁶ Le taux de pauvreté moyen des enfants est de 7,8 % (2003).

⁷ LAPINTE (2002)

« coût » de l'enfant ; enfin, le système de retraite et le minimum vieillesse préservent de la pauvreté les personnes âgées, qui constituent une part importante des ménages sans enfant.

Le risque de pauvreté est moins fort pour les enfants les plus jeunes : 6 % des enfants sont pauvres entre zéro et deux ans, contre 10,5 % entre 16 et 17 ans⁸, ce qui démontre que le système français de transferts concentre ses efforts sur les plus jeunes. **Avant redistribution**, le taux de pauvreté décroît en effet lorsque les enfants grandissent : les dépenses qu'ils génèrent sont plus élevées mais le revenu de leurs parents croît plus vite qu'elles. En revanche, **après transferts**, le risque de pauvreté est moins fort pour les enfants les plus jeunes. **Notre système de redistribution compense plus fortement le coût du jeune enfant que celui de l'adolescent.**

La persistance de la pauvreté semble importante car le taux annuel de sortie de la pauvreté des ménages n'est que de 10 % à 15 %⁹, ce qui signifie qu'une grande majorité des enfants pauvres le reste durablement. A cet égard, on peut supposer que les enfants les plus pauvres sont davantage concernés¹⁰. Par ailleurs, **l'intensité de la pauvreté des enfants**, soit l'écart entre les revenus de la famille et le seuil de pauvreté, **s'établit en France à 23 %**¹¹. Elle est plus faible que pour les adultes (27 %), notamment en raison du montant majoré de l'allocation de parent isolé (API)¹².

Enfin, **les enfants pauvres se caractérisent par des conditions de vie dégradées**. L'enquête permanente de l'INSEE sur les conditions de vie des ménages, qui mesure l'accès à un certain nombre biens de consommation courante, montre ainsi l'existence d'un « noyau » de pauvreté où se cumulent manques et handicaps : environ 60 % des enfants pauvres en termes monétaires le seraient également en termes de conditions de vie¹³. Actuellement en cours, la redéfinition par l'INSEE des critères retenus pour caractériser les privations matérielles liées à la pauvreté, grâce à une enquête « standards de vie » fondée sur le ressenti des personnes, permettra de mieux prendre en compte la dimension subjective de la pauvreté.

Les enfants pauvres connaissent enfin plus souvent le « mal-logement »¹⁴ : en 2004, 20 % des ménages pauvres, contre 4 % en moyenne, habitaient des logements surpeuplés¹⁵. Un nombre non négligeable d'enfants connaît des situations extrêmes, mal prises en compte par les enquêtes classiques, notamment l'enquête logement de l'INSEE : près de 10 000 enfants vivent en Centre d'Hébergement et de Réinsertion Sociale (CHRS), 6 000 dans des centres maternels ; 15 à 20 000 enfants accompagnent les quelque 86 000 personnes Sans Domicile Fixe (SDF)¹⁶.

Ainsi, on peut raisonnablement avancer que **la France se caractérise par un niveau de reproduction de la pauvreté de l'enfance à l'âge adulte plutôt élevé**, plus proche des niveaux anglo-saxons que scandinaves¹⁷. Ce résultat mériterait néanmoins d'être étayé par une

⁸ Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale (CERC), 2004.

⁹ LOLLIVIER et VERGER (2005)

¹⁰ La moitié des enfants de familles percevant le revenu minimum d'insertion (RMI) était déjà, fin 2002, dans cette situation depuis au moins trois ans.

¹¹ Cela signifie que l'écart entre le seuil de pauvreté (50 %, soit 650 € en 2003) et le revenu moyen des familles où vivent ces enfants pauvres (en 2003, soit 500 € en l'espèce) est de 23 %.

¹² Au total, 900 000 enfants vivent dans des familles de bénéficiaires de l'API ou du RMI.

¹³ Selon le CERC (2004), 6 % des enfants sont pauvres à la fois en termes monétaires et en conditions de vie.

¹⁴ Créé par la Fondation Abbé Pierre, ce terme recouvre l'inconfort, le surpeuplement, l'habitat temporaire et provisoire, le « sans-abrisme », l'hébergement contraint chez des proches.

¹⁵ Selon l'INSEE, un logement est surpeuplé s'il comporte moins d'une pièce de séjour pour le ménage, 1 pièce par personne de référence de la famille, 1 pièce pour deux enfants de moins de 7 ans ou de même sexe, sinon 1 pièce par enfant.

¹⁶ Selon l'INSEE, 15 000 à 20 000 enfants accompagnaient les personnes ayant dormi au moins une fois dans la rue dans la semaine précédant l'enquête (2001).

¹⁷ CORAK (2004)

connaissance plus approfondie des effets à long terme de la pauvreté en France. Or à l'exception du projet ELFE¹⁸, qui ne débutera qu'en 2009, il n'existe pas à ce jour de suivi dynamique de cohortes d'enfants sur des durées très longues permettant l'analyse rigoureuse des conséquences de la pauvreté à l'âge adulte. Si les données des différents organismes producteurs de statistiques (INSEE, DREES, CNAF, INED etc.) sont abondantes, leur coordination reste limitée sur le plan tant méthodologique qu'empirique.

1.1.2. La vulnérabilité des enfants étrangers accompagnés résulte principalement du statut de leurs parents

Selon le recensement de 1999, la France métropolitaine compte **approximativement 925 000 enfants étrangers, dont plus de 500 000 seraient ressortissants d'Etats hors de l'Union Européenne**, soit 6 % de l'ensemble des enfants. Chaque année, près de 15 000 mineurs entrent régulièrement sur notre territoire, essentiellement pour des motifs familiaux, qui font suite à l'immigration économique des dernières décennies. Certaines nationalités sont davantage représentées : 23 % des enfants étrangers sont marocains, 9,6 % turcs, 9 % algériens, 7 % tunisiens et 11,6 % proviennent d'autres pays africains. Ces chiffres masquent toutefois l'hétérogénéité des statuts juridiques et de grandes différences du point de vue de la vulnérabilité des mineurs concernés.

L'extranéité n'est pas, en soi, un facteur de vulnérabilité dès lors que l'entrée et le séjour sur le territoire national sont réguliers. La grande majorité de ces enfants ne pose en effet pas de difficulté au regard du droit du séjour : ils sont nés en France de parents étrangers en situation régulière ou sont entrés dans le cadre d'un regroupement familial¹⁹. Ils peuvent résider légalement en France et pourront obtenir un titre de séjour à leur majorité, ce qui ne les place pas dans une situation de vulnérabilité spécifique.

La situation des enfants accompagnant les demandeurs d'asile est plus délicate : ils représentent environ 15 % du flux des demandeurs adultes, soit environ 7 500 mineurs en 2003 comme en 2004. Compte tenu du fort taux de refus de la part de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) puis de la Commission de recours des réfugiés (85 %) et du faible taux de retour volontaire, il est probable qu'une partie non négligeable de ces enfants tombera, au moins temporairement, dans la **clandestinité**.

Cette situation concerne plus largement les enfants nés de parents en situation irrégulière, suite à un refus de renouvellement du titre de séjour, au rejet de la demande d'asile ou bien lorsque les enfants sont entrés sur le territoire grâce à un regroupement familial « sauvage ». Ils partagent les conditions de vie particulièrement précaires de leurs parents, et leur situation n'offre aucune garantie quant à l'obtention d'un titre de séjour à leur majorité²⁰. A cet égard, on constate que la vulnérabilité spécifique de ces mineurs découle de la tension entre la politique de l'immigration, d'une part, et les obligations qui résultent de la Convention Internationale des Droits de l'Enfant (CIDE), d'autre part.

Du fait de leur quasi-invisibilité administrative et sociale, en dehors de brèves périodes de mobilisation relayées par les médias (cf. *infra* 1.2.3), le décompte de ces mineurs est par nature

¹⁸ Enquête Longitudinale Française depuis l'Enfance menée par l'INED, l'INSEE, l'INVS, la DGS, la DREES, la DEP et la CNAF. Elle suivra une cohorte de 20 000 enfants nés à certaines périodes d'une même année (2009).

¹⁹ Sur les 20 720 personnes ayant bénéficié du regroupement familial de droit commun en 2003, près de la moitié étaient des enfants.

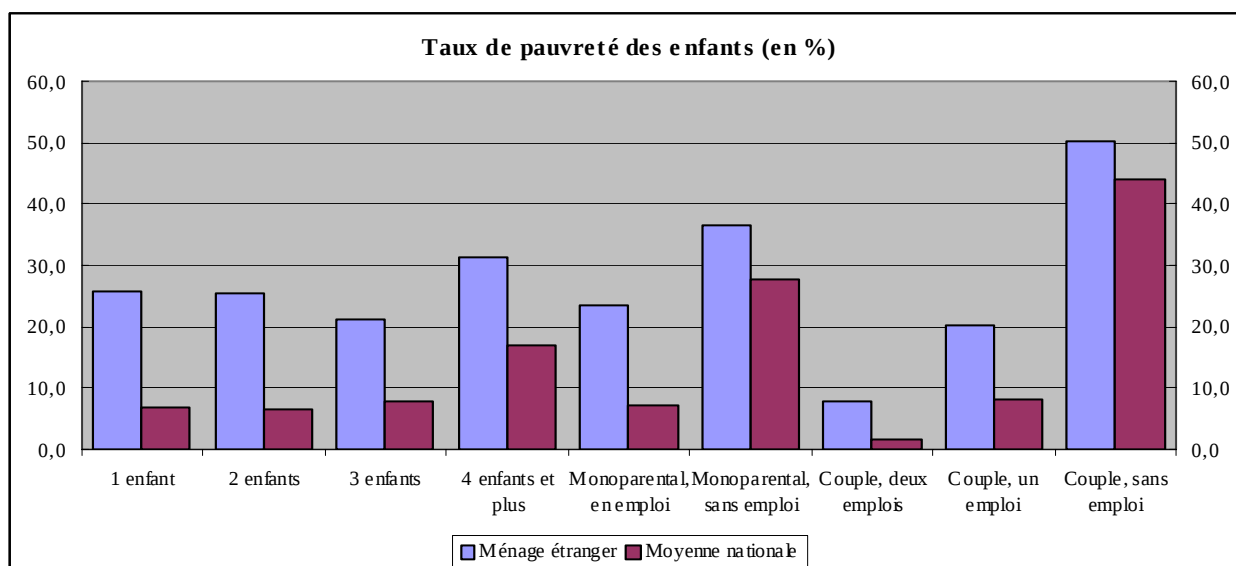
²⁰ Cf. en annexe 6, les différents statuts juridiques auxquels peuvent prétendre les mineurs étrangers à 18 ans. En outre, l'article L313-11-7 du Code de l'entrée, du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) prévoit une régularisation au titre du respect de la vie privée et familiale.

délicat. En termes de flux, le rapport du Gouvernement au Parlement sur les orientations de la politique d'immigration, remis en février 2006, fait état de 80 000 à 100 000 migrants en situation irrégulière chaque année, dont 60 % environ seraient des déboutés du droit d'asile restés sur le territoire français. Aucun élément ne permet de savoir de façon certaine combien ces familles comportent d'enfants.

En tout état de cause, en se fondant sur le nombre de déboutés du droit d'asile, le Gouvernement estime que 200 000 à 400 000 étrangers en situation irrégulière sont aujourd'hui présents sur le territoire national. L'Observatoire Statistique de l'Immigration et de l'Intégration estime le **nombre d'enfants de parents en situation irrégulière scolarisés** entre 15 000 et 20 000, tandis que l'association Réseau Education Sans Frontières (RESF) évoque entre 50 000 et 100 000 enfants concernés. **Là encore, les chiffres avancés ne peuvent être considérés comme fiables.** Outre-mer, les estimations disponibles mettent en évidence un phénomène beaucoup plus important qu'en métropole (cf. annexe 4).

Même si le statut d'étranger n'est pas *a priori* un handicap, les mineurs étrangers sont *in fine* davantage touchés par la pauvreté que les mineurs français. Les enfants issus de familles dont la personne de référence est ressortissante d'un pays extérieur à l'Union européenne représentent 25 % des enfants pauvres²¹ alors qu'ils ne sont que 6 % du nombre total d'enfants (cf. graphique 1). Les études menées par le CERC montrent qu'il n'y a pas d'effet spécifique de l'extranéité sur le risque de pauvreté, qui tient à d'autres facteurs tels que la composition de la famille, la situation au regard de l'emploi et du diplôme ou la concentration géographique. Or, les familles monoparentales et de plus de quatre enfants sont plus fréquentes chez les personnes étrangères, qui sont davantage frappées par le chômage et plus souvent peu diplômées. De même, en Zone Urbaine Sensible (ZUS), 20 % des élèves du primaire sont étrangers.

Graphique 1 :



Note de lecture : parmi les enfants vivant dans un ménage comptant un enfant, dont le chef de famille est étranger, 25,9% sont pauvres. *Source :* Insee-DGI, enquêtes Revenus fiscaux 1999 et 2000, calculs CERC (2004).

²¹ Cette statistique est certainement sous-estimée car elle ne tient pas compte des enfants issus de familles en situation irrégulière qui n'accèdent ni aux prestations sociales ni aux *minima* sociaux.

1.1.3. La situation des mineurs étrangers isolés et victimes de la traite est particulièrement difficile à apprécier

Parmi les mineurs étrangers, ceux qui sont isolés, c'est-à-dire non accompagnés d'un représentant légal, se trouvent dans une situation d'extrême vulnérabilité. Il s'agit d'un phénomène récent, qui s'est amplifié à la fin des années 1990 et concerne toute l'Europe. Sous réserve des difficultés liées au décompte d'une population pour partie clandestine, il y aurait actuellement environ 100 000 mineurs étrangers isolés en Europe. Ils seraient **entre 3 000 et 5 000 en France**, 5 000 à 10 000 en Allemagne, tandis que 5 000 sont demandeurs d'asile aux Pays-Bas. En France, malgré une grande diversité dans les origines géographiques de ces mineurs, qui arrivent en majorité entre 15 et 16 ans, les jeunes roumains et marocains sont les plus nombreux. Les entretiens que nous avons menés laissent penser que ce flux serait depuis quelques mois en cours de stabilisation, après une forte hausse entre 2000 et 2004. Cela résulterait cependant moins d'un ralentissement de la pression migratoire que d'un contrôle plus rigoureux aux frontières, en particulier à l'aéroport de Roissy²². Le renforcement des contrôles aériens induit également une diversification des modes d'accès sur le territoire et à une plus grande diffusion du phénomène : 90 % des mineurs étrangers isolés restaient concentrés dans 25 départements à la fin 2004 mais tous les départements ont été concernés au moins une fois.

Les motifs de migration sont divers. Selon une étude réalisée pour le compte de la Direction de la population et des migrations (DPM)²³, on distingue ainsi les « **exilés** », qui ont fui des régions ravagées par la guerre et les conflits ethniques, les « **mandatés** » chargés par leur famille de se rendre en Europe afin de travailler et de renvoyer de l'argent ou d'étudier et acquérir un métier, les « **fugueurs** », en conflit avec leur famille ou victimes de maltraitance, les « **errants** » qui sont déjà en situation de nomadisme dans leur pays d'origine et les « **exploités** », mineurs victimes de traite des êtres humains, accompagnés, certes, mais par leurs exploiters. Les frontières entre ces différentes catégories de jeunes sont poreuses : des associations comme le « Bus des femmes » soulignent que la majorité des mineurs ou très jeunes majeur(e)s prostitué(e)s ont vu leur décision initiale de migration encouragée par leurs parents, dans une logique de « mandatement ».

La traite des êtres humains, définie comme le recrutement et le transfert de personnes sous la contrainte aux fins d'exploitation (prostitution, travail forcé, esclavage etc.)²⁴, pose des difficultés particulières de dénombrement, en l'absence de recensement systématique des victimes identifiées. Selon l'Organisation Internationale du Travail (OIT), entre 40 et 50 % des victimes de la traite dans le monde seraient des enfants (soit 1,2 millions de personnes). **En France, des données précises et fiables ne sont pas disponibles.** Il s'agirait d'un phénomène plus ou moins marginal selon les sources. **L'Office central de répression de la traite des êtres humains (OCRTEH)**, en charge de la coordination opérationnelle des services de police et de gendarmerie en matière de lutte contre la traite, **estime le nombre de mineurs victimes à quelques centaines.** Les associations de terrain, en revanche, **affirment qu'il s'agirait de**

²² Les « contrôles passerelle » de la Police de l'air et des frontières (PAF) permettent ainsi de refouler rapidement les mineurs isolés, parfois sans les faire passer par la zone d'attente. Selon l'Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers (ANAFE), association qui intervient dans cette zone, de nombreux mineurs chinois ne seraient ainsi pas comptabilisés.

²³ ETIEMBLE, 2002.

²⁴ La définition la plus « partagée » de la traite a été établie dans le cadre de la Convention des Nations Unies contre la criminalité organisée (signée à Palerme le 12 décembre 2000) : il s'agit du « *recrutement, transport, transfert, hébergement ou accueil de personnes, par la menace de recours ou le recours à la force ou d'autres formes de contrainte, par enlèvement, fraude, tromperie, abus d'autorité ou d'une situation de vulnérabilité, ou par l'offre ou l'acceptation de paiements ou d'avantages afin d'obtenir le consentement d'une personne ayant autorité sur une autre aux fins d'exploitation* ».

plusieurs milliers d'enfants. En tout état de cause, les mineurs victimes de traite constituent une manifestation très spécifique du phénomène plus général des mineurs étrangers isolés.

La **prostitution** constitue la principale forme d'exploitation et concernerait, selon les sources, entre 300 et 3 000 mineurs, très majoritairement étrangers et victimes de réseaux transnationaux de criminalité. Le nombre de ces mineurs serait orienté à la hausse sous le double effet d'une « demande » croissante de prostitué(e)s très jeunes et de rapports sexuels non protégés, et d'une pression migratoire, essentiellement pour motif économique, qui ne faiblit pas. Si la situation de ces enfants est extrêmement grave, il semble toutefois que la France soit dans une situation moins préoccupante que d'autres Etats européens, sans doute du fait de sa position abolitionniste à l'égard de la prostitution et de la sévérité des peines à l'encontre des clients de prostitué(e)s mineur(e)s. En Italie, entre 14 000 et 19 000 mineurs prostitués ont été repérés en 1999 ; ils seraient 10 000 au Royaume-Uni, alors que seules quelques dizaines ont été identifiés en Espagne.

L'**exploitation économique**, c'est-à-dire l'incitation au vol, à la mendicité et le travail forcé dans des ateliers clandestins, est pour sa part repérée au cas par cas par les forces de police et l'inspection du travail. Les mineurs appréhendés ne font l'objet d'aucun recensement spécifique, notamment du fait de la différence ténue entre travail forcé et recrutement illégal de clandestins.

Enfin, l'**esclavage domestique** toucherait quelques centaines de mineurs. L'association du Comité Contre l'Esclavage Moderne (CCEM), principale source d'information, a pris en charge 120 victimes depuis 1994. Celles-ci sont de jeunes étrangères en situation irrégulière, essentiellement originaires d'Afrique de l'Ouest ou de Madagascar, dont un tiers étaient mineures à leur arrivée en France. Outre l'exploitation d'enfants par des milieux aisés²⁵, le recrutement d'enfants-esclaves est souvent intrafamilial.

1.2. La cohérence des politiques et la coordination des acteurs sont encore insuffisantes

1.2.1. La prise en charge des mineurs les plus vulnérables dépasse le champ de la protection de l'enfance

Selon l'article 3 de la CIDE, ratifiée par la France en 1989 : « 1. Dans toutes les décisions qui concernent les enfants, qu'elles soient le fait des institutions publiques ou privées de protection sociale, des tribunaux, des autorités administratives ou des organes législatifs, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale. 2. Les Etats-parties s'engagent à assurer à l'enfant la protection et les soins nécessaires à son bien-être, compte tenu des droits et devoirs de ses parents (...) ».

Depuis la loi de décentralisation du 22 juillet 1983, la protection de l'enfance a été confiée aux départements qui sont chargés d'organiser les services de l'aide sociale à l'enfance (ASE)²⁶. Lorsqu'ils encourent un danger au sens de l'article 375 du Code civil²⁷, les enfants les plus vulnérables entrent naturellement dans le champ d'application de la protection de

²⁵ Selon un rapport du Conseil de l'Europe (mai 2001), 20 % des personnes incriminées pour des cas d'esclavage contemporain sont des diplomates.

²⁶ Article L221-1 du Code de l'Action Sociale et des Familles (CASF) : l'Aide Sociale à l'Enfance (ASE) a pour mission « d'apporter un soutien matériel, éducatif et psychologique aux mineurs, à leur famille, aux mineurs émancipés et aux majeurs âgés de moins de 21 ans confrontés à des difficultés sociales susceptibles de compromettre gravement leur équilibre » et de « mener en urgence des actions de protection de l'enfance » auprès de ces mineurs.

²⁷ Le juge des enfants peut prendre des mesures d'assistance éducative « si la santé, la sécurité ou la moralité d'un mineur non émancipé sont en danger, ou si les conditions de son éducation son gravement compromises ».

l'enfance. A cet égard, l'Observatoire décentralisé de l'action sociale (ODAS) relève que 13 % des 95 000 signalements transmis en 2004 aux départements pour danger ou risque de danger trouvaient directement leur origine dans les conditions de vie matérielles des familles. Les mineurs étrangers isolés, dans certains cas (cf. *infra*) et les victimes de la traite, exposées à un danger réel et immédiat, relèvent également de la protection de l'enfance.

Dans ce cadre, les réponses apportées sont diversifiées : judiciaires ou administratives, sous forme d'aide financière ponctuelle, de placement en établissement ou d'accompagnement de la famille dans la gestion de la vie quotidienne. Les mineurs étrangers isolés sont, quant à eux, généralement placés en foyer, pour un prix de journée de 150 € en moyenne. Il ressort des entretiens réalisés dans les départements visités qu'il leur revient parfois de prendre en charge, sous couvert de l'aide à l'enfance, des situations relevant du traitement de la pauvreté. Or les coûts relatifs à cette prise en charge sont élevés : à titre d'exemple, le Bas-Rhin consacre 400 000 € par an aux allocations mensuelles aux familles en difficulté financière et 300 000 € par an au financement de places en hôtels pour une soixantaine de personnes en situation irrégulière. A Paris, quelque 2 500 personnes en famille sont hébergées sur crédits ASE (environ 11 millions €), la Direction départementale des affaires sanitaires et sociales (DDASS) finance des places en hôtel pour 8 500 personnes avec enfants (environ 60 millions €).

Dans ces conditions, le système de protection de l'enfance atteint les limites de son efficacité. D'une part, **le juge comme le travailleur social de la protection de l'enfance sont démunis** face aux problèmes de logement, d'accès à l'emploi, de titre de séjour, ou de criminalité, qui relèvent d'autres intervenants administratifs, judiciaires ou sociaux et ne peuvent trouver qu'une issue globale. L'influence de ces facteurs sur la situation sociale et la relation entre l'enfant et ses parents justifie une intervention globale, **même si la pauvreté n'est jamais la cause directe d'un signalement.** Ainsi, le projet de loi de réforme de la protection de l'enfance²⁸, actuellement en discussion, vise à atténuer la tendance que peuvent avoir le juge des enfants et l'ASE à appréhender ces situations au travers du prisme « traditionnel » de la maltraitance. En effet, l'intervention sociale ne saurait être uniquement curative : elle doit s'enclencher en amont de la dégradation avérée de la situation de l'enfant, stade avant lequel sa vulnérabilité est encore souvent invisible.

1.2.2. L'intervention coordonnée des collectivités publiques et des organismes privés est indispensable pour traiter des situations complexes

En consacrant les départements dans leur rôle de **chefs de file de l'action sociale et de la protection de l'enfance**, la loi relative aux libertés et responsabilités locales du 13 août 2004 puis le projet de loi relatif à la protection de l'enfance, reconnaissent la part prépondérante des départements dans le domaine social. Les départements gèrent l'ASE, les services sociaux polyvalents mais aussi la Protection maternelle et infantile (PMI), le RMI ou encore le Fonds de Solidarité pour le Logement (FSL). **L'action départementale doit toutefois s'inscrire dans un cadre plus large.** La chaîne de responsabilités complexe qui sous-tend la prise en charge des mineurs les plus vulnérables fait intervenir d'autres collectivités publiques, au premier rang desquelles l'Etat, et des acteurs de droit privé comme les associations et les caisses d'allocations familiales.

Or, dans les faits, bien que des rapprochements s'organisent grâce à des initiatives locales, plusieurs logiques institutionnelles sont en présence. Les différentes pratiques et cultures professionnelles cohabitent sans que la coordination de l'intervention sociale soit systématique. Malgré la décentralisation, la plupart des institutions conservent des compétences dans le champ de l'action sociale. C'est le cas des Caisses d'Allocations Familiales (CAF), de l'Education Nationale, des hôpitaux ou encore de l'Agence Nationale pour l'Accueil des

²⁸ Adopté en Conseil des Ministres le 3 mai 2006 et en cours de discussion au Parlement.

Etrangers Migrants (ANAEM). Si la multiplicité des points d'entrée présente d'indéniables avantages en termes de maillage du territoire, cette relative segmentation rend la coordination de l'intervention sociale difficile. Cette situation semble particulièrement préjudiciable au traitement efficace de situations complexes comme celles que vivent les enfants les plus vulnérables.

A ce titre, l'exemple du logement, notamment social, met en lumière l'enchevêtrement de compétences cruciales en matière de réduction de la vulnérabilité des enfants les plus fragilisés. Si le FSL a été décentralisé aux départements par la loi du 13 août 2004, l'attribution des logements sociaux est partagée entre la préfecture, les communes et les organismes HLM. Les CAF distribuent quant à elles les Allocations Personnalisées au Logement (APL) tandis que l'Etat pilote les initiatives de rénovation urbaine au travers de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) et reste compétent pour l'hébergement d'urgence comme celui des demandeurs d'asile.

La prolifération de dispositifs et de structures peut aboutir à une dilution de la responsabilité. Elle nuit en effet à l'efficience du pilotage global de ces actions et à leur lisibilité pour les familles, les acteurs de terrain comme pour l'Etat lui-même. Cette absence de vision d'ensemble est en outre notablement renforcée par le fait que la décentralisation de compétences s'est trop rarement accompagnée de la mise en place systématique de circuits de remontée et d'analyse d'informations sur les politiques transférées.

Concernant le champ d'application des politiques publiques, le système français d'action sociale et de protection de l'enfance est globalement peu ciblé. Ce choix n'est pas toujours préjudiciable aux mineurs les plus vulnérables et reflète un souci d'universalité des prestations qui prémunit contre des effets pervers potentiellement importants. En effet, la minorité implique le plus souvent d'agir par l'intermédiaire des parents et le nombre de personnes concernées par un éventuel ciblage est relativement limité. Cela justifie que la plupart des politiques menées en direction des familles aient une vocation universaliste : les allocations familiales sont ainsi accordées sans condition de ressources ; le plafond de revenus appliqué à la prime de naissance et à l'allocation de base de la Prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE)²⁹ n'en fait pas des prestations ciblées.

Par ailleurs, les politiques actuelles de lutte contre la pauvreté n'ont pas pour objet d'agir directement en faveur des plus vulnérables. Elles ne sont pas spécifiquement organisées autour de l'enfant car elles obéissent elles aussi à une approche universaliste. En matière de prestations, la présence d'enfants ne détermine que rarement l'éligibilité à un dispositif de soutien, qu'il soit national ou local (API, RMI pour les moins de 25 ans). La prise en compte de la pauvreté des enfants s'effectue donc principalement par le biais d'ajustements de barèmes : certaines prestations familiales universelles sont ainsi modulées en fonction des ressources familiales comme le complément libre choix du mode de garde tandis que les prestations ciblées sur les personnes à faibles ressources sont majorées en fonction du nombre d'enfants à charge. Cette approche globale caractérise également les autres politiques de lutte contre la pauvreté, en matière de santé, de logement ou encore d'accès aux loisirs.

S'agissant des enfants étrangers, leur statut de mineur doit normalement primer sur leur extranéité dès lors qu'ils sont admis sur le territoire national. Le fait qu'ils n'aient pas à détenir de titre de séjour en est l'illustration. Pour autant, la politique de l'immigration les considère avant tout comme des étrangers : le sort de ces enfants est en effet lié à la situation administrative de leurs parents, tant en matière de droit au séjour (une famille peut être

²⁹ Le plafond est fixé à un « revenu catégoriel net » de 25 005 € pour un ménage avec un enfant à charge et un seul revenu (33 004 € avec 2 revenus). Ce plafond augmente d'environ 5 000 € par enfant à charge supplémentaire. Le plafond de l'allocation de rentrée scolaire est inférieur.

reconduite à la frontière) que d'accès aux prestations familiales soumises à des conditions de régularité du séjour. Cela conduit à une certaine incohérence entre l'action départementale et la politique de l'immigration définie par l'Etat. A titre d'exemple, le département peut prendre en charge la formation du jeune, y compris jusqu'à ses 21 ans. Or, l'obligation pour celui-ci de détenir un titre de séjour dès ses 18 ans peut conduire à son éloignement s'il n'en obtient pas, alors qu'il a été formé durant plusieurs années en France.

De même, les mineurs victimes de la traite des êtres humains sont généralement considérés d'abord sous l'angle de la répression des manifestations de la prostitution et du proxénétisme, alors même que la prostitution des mineurs est interdite sur le territoire français³⁰, puis sous celui du droit des étrangers et éventuellement du soutien général accordé à toutes les victimes de la traite. Ce n'est qu'en dernier ressort qu'ils sont pris en compte dans le cadre de la protection de l'enfance.

Aussi, la protection des mineurs n'intervient-elle souvent que de façon subsidiaire, par exemple par la création de centres de rétention administrative dédiés aux familles³¹ et par l'alourdissement des peines réprimant la traite des mineurs. Fréquemment, la protection de l'enfance résulte davantage d'une hiérarchisation des publics que d'une stratégie d'ensemble, ce qui est particulièrement visible en matière de lutte contre l'habitat indigne : les rares solutions de relogement, notamment en Ile-de-France, sont proposées en priorité aux familles. De la même façon, les travailleurs sociaux en charge de l'insertion s'attacheront d'abord à la situation des allocataires chargés de famille.

Ponctuellement, certaines politiques aggravent la vulnérabilité des mineurs. En matière de répression de l'immigration clandestine, le durcissement des conditions du regroupement familial, d'obtention d'un titre de séjour ou d'octroi des prestations familiales³² pénalisera les mineurs déjà présents sur le territoire français. De la même façon, la politique de lutte contre les « trappes à pauvreté » que peuvent constituer les *minima* sociaux, conduit à en freiner la revalorisation et détériore la position relative des mineurs de familles allocataires.

La prééminence d'un traitement dans l'urgence, assez segmenté et curatif reflète le regard de la société sur ces mineurs et corrobore la vision stigmatisante véhiculée par les médias.

1.2.3. Le regard ambigu porté sur ces mineurs ne contribue pas à les rendre visibles

Lorsqu'en 2001 les enfants roumains qui étaient exploités pour le pillage de parcmètres à Paris ont été forcés de se prostituer, les médias et l'opinion se sont brutalement mais brièvement focalisés sur leur sort. Le regard porté était alors sensationnaliste et compassionnel. Si certains « emballements médiatiques » ont indiscutablement contribué à rendre visible ce qui était ignoré ou nié, il reste qu'ils sont pour partie à l'origine de l'approche incomplète des difficultés de ces mineurs. Cette vision incite à minimiser l'ampleur de ces situations, stigmatise les enfants victimes et nuit à leur protection effective.

L'intervention sociale est marquée par cette difficulté de la société à considérer ces enfants comme des victimes. L'image négative qu'elle renvoie à « l'opinion » et la peur de stigmatiser les familles concernées empêchent la question de la pauvreté des enfants d'être véritablement approfondie par les médias. L'importance des facteurs socio-économiques dans le développement de l'enfant est dès lors rarement prise en compte par les acteurs de la protection

³⁰ Article 13 de la loi 2002-305 du 4 mars 2002, relative à l'autorité parentale.

³¹ Arrêtés du 29 août 2005 et du 19 mars 2006 fixant la liste des Centres de rétention administrative (CRA).

³² Articles 44 et 45 de la loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration, et article 89 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2006.

de l'enfance qui paraissent soucieux d'écarter le motif économique comme cause de l'enfance en danger et de réduire le risque d'auto-dévalorisation de ces mineurs. Ainsi, l'action spécifique et curative prend le pas sur l'action collective et préventive.

La spécificité de la traite et de certaines formes d'exploitation est, quant à elle, largement occultée, notamment par les reportages télévisés. Cette ignorance persistante de la société à l'égard de la prostitution des mineurs contribue à la faible mobilisation des pouvoirs publics à leur égard.

Enfin, les mineurs étrangers dont les parents sont en situation irrégulière font office de « mauvaise conscience » : généralement refoulée, leur existence est périodiquement rappelée, notamment lorsque des circonstances dramatiques, comme l'incendie d'un hôtel insalubre, ou passionnelles dans le cas des reconduites à la frontière en fin d'année scolaire, ne permettent plus de les cacher. Au niveau institutionnel, les mineurs étrangers isolés sont l'enjeu de débats budgétaires entre l'Etat et les départements qui conduisent à distinguer entre les enfants « exilés », qui seraient légitimes à recevoir une aide et les autres, perçus comme opportunistes. En tout état de cause, leur faible visibilité dans l'opinion publique³³, hors d'événements ponctuels, n'aide pas à faire prévaloir leur minorité en vue d'une prise en charge adaptée.

1.3. Proposition n° 1 : établir un programme précis et concerté d'élimination de la grande pauvreté

1.3.1. L'effort doit être porté en priorité sur la grande pauvreté

Les problèmes de coordination et de cohérence rencontrés dans la protection des mineurs les plus vulnérables ne sont nullement spécifiques à la France. Confrontés à une pauvreté massive des enfants, l'Irlande puis le Royaume-Uni ont réagi en organisant la mobilisation de l'ensemble des acteurs et des moyens autour d'un objectif largement concerté et partagé d'éradication de la pauvreté des enfants en une génération.

L'engagement du Royaume-Uni dans l'éradication de la pauvreté

Instruit par l'expérience de l'Irlande et de son objectif de réduction de la « *consistant poverty* », le Royaume-Uni s'est engagé en 1999 à « éradiquer la pauvreté des enfants à l'horizon de 20 ans et à réduire de moitié le taux de pauvreté des enfants en dix ans. »

Suite à une large concertation, le gouvernement britannique a privilégié trois indicateurs :

- une mesure anti-retour, contrôlant la proportion d'enfants vivant en dessous du seuil de 60 % du revenu médian en 1998-1999 pour mesurer dans le temps l'évolution de la pauvreté,
- une mesure de la pauvreté des enfants vivant en dessous de 60 % du revenu médian du moment, afin de mesurer l'amélioration du niveau de vie des enfants pauvres par rapport à l'évolution moyenne du Royaume-Uni dans son ensemble,
- une mesure mixte de la pauvreté (*material deprivation and low income combined indicator*) : qui établit la proportion de familles vivant avec moins de 70 % du revenu médian et incapables de se procurer une liste de biens ou de services spécifiques (logement, habillement, participation sociale,...).

La pauvreté des enfants diminue lorsque ces trois mesures de la pauvreté régressent.

Les rapports annuels du *Department for Work and Pensions* ("*Opportunity For All*") assurent le suivi de l'évolution de nombreux autres indicateurs retenus pour rendre compte du caractère multidimensionnel de la pauvreté. De même, les administrations doivent atteindre des objectifs

³³ L'examen des articles publiés dans plusieurs quotidiens nationaux montre que le grand public est encore peu informé du phénomène des **mineurs étrangers isolés** (8 articles publiés par *Libération* depuis 2000, 12 par *Le Figaro*) sauf exception (45 articles dans *Le Monde*).

pluriannuels de réduction de la pauvreté des enfants dans des *Public Service Agreements*, équivalents de nos documents de politique transversale (DPT)³⁴.

L'expérience britannique se caractérise ainsi par une approche méthodologique ambitieuse, fondée sur la construction d'indicateurs d'évaluation des politiques suivies. Coûteuse pour les finances publiques, cette stratégie n'en a pas moins bénéficié des ajustements budgétaires nécessaires.

En France, le rapport rendu par Martin Hirsch³⁵ s'est fait l'avocat d'une reprise de cette démarche « *d'engagement national* » en se donnant un « *but à atteindre* », qui serait, comme au Royaume-Uni, la réduction de la pauvreté des enfants. Par deux allocutions devant le Conseil National de Lutte contre les Exclusions (CNLE) en septembre 2005 et mai 2006, le Premier ministre a demandé à celui-ci de réfléchir à des objectifs nationaux en matière de lutte contre la pauvreté, et spécifiquement à la pertinence d'un objectif portant sur les enfants.

Se donner pour objectif national d'éliminer progressivement la grande pauvreté des enfants paraît indispensable. Cela constitue une réponse adéquate à la transversalité de la grande pauvreté. En raison de la diversité des éléments à prendre en compte dans la définition d'une telle politique publique, seul un engagement politique fort, simple et partagé peut en guider la mise en oeuvre pratique. Associée à un débat public aussi large que possible, la mobilisation de tous les acteurs selon un calendrier précis arrêté en concertation entre les différents niveaux de décision politique et comprenant des phases régulières d'évaluation à partir de critères concrets, paraît donner les meilleurs gages de réussite.

L'action sur la grande pauvreté est privilégiée, car elle offre, en décloisonnant l'intervention en faveur des mineurs les plus vulnérables, un levier à une action plus globale de lutte contre la pauvreté, qu'elle doit compléter et non remplacer³⁶. Au-delà de mesures financières ponctuelles (cf. partie 2), nécessaires, l'urgence est d'agir en faveur des plus vulnérables. Comme le montre l'expérience britannique, la mise en oeuvre d'une stratégie globale de réduction de la pauvreté profite d'abord aux enfants les plus proches de la « moyenne », notamment ceux dont les parents peuvent rapidement retrouver un emploi. C'est ce que révèle implicitement le rapport Hirsch : la « *nouvelle équation sociale* » proposée repose sur la mise en place d'un « *Revenu social d'activité* » (RSA) qui a pour principal objectif d'éliminer les « trappes à inactivité », et vise par conséquent en premier lieu les ménages les plus proches de l'emploi. Une telle démarche nous paraît effectivement indispensable³⁷, même si la situation française actuelle est moins dégradée que celle du Royaume-Uni en 1996. Elle doit cependant être accompagnée par une action spécifique centrée sur les enfants les plus pauvres, de façon à éviter que ces derniers, déjà largement invisibles sur le plan politique, soient définitivement « oubliés ».

1.3.2. La mise en oeuvre de cette politique repose sur la définition concertée d'un ensemble d'indicateurs

La concertation doit être vaste pour s'inscrire dans la durée : les objectifs retenus pour parvenir à l'élimination de la grande pauvreté des enfants doivent faire l'objet d'une large appropriation par l'ensemble des partenaires concernés, à l'instar de la démarche retenue au

³⁴ Document budgétaire inséré dans le Projet Annuel de Performance. Il récapitule les crédits et indicateurs de performance des actions qui, réparties sur divers programmes, contribuent à une même politique transversale.

³⁵ *Au possible nous sommes tenus, la nouvelle équation sociale – 15 résolutions pour combattre la pauvreté des enfants* (avril 2005).

³⁶ Crainte exprimée notamment par le réseau associatif rassemblé dans le collectif ALERTE.

³⁷ Une expérimentation du RSA dans 5 départements a ainsi été confiée par le Premier ministre à l'Agence nouvelle des solidarités actives créée par M. Hirsch.

Royaume-Uni. A cette fin, le CNLE serait le lieu privilégié pour initier, animer et diffuser le débat sur la lutte contre la pauvreté des enfants. Instance de dialogue, ses missions sont aujourd'hui restreintes au conseil du Gouvernement sur les questions relatives à la lutte contre l'exclusion. Nous proposons de les élargir à la lutte contre la pauvreté des enfants. L'objectif devra s'appuyer sur un diagnostic qui serait confié à l' Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale (ONPES), qui permettra de confirmer ou d'amender le périmètre que nous avons identifié : les enfants vivants en deçà de 40 % du revenu médian, ceux qui sont « sans domicile fixe », ceux vivant au-delà de ce même seuil mais issus de familles ancrées depuis plusieurs années dans les *minima* sociaux etc. Il convient donc de suivre l'évolution de la pauvreté infantile sous les trois seuils de 60 %, 50 % et 40 % du revenu médian. Enfin, un suivi précis des conditions de logement paraît indispensable car, comme on l'a vu, leur impact sur le développement des mineurs est déterminant.

L'Etat doit organiser la définition concertée d'un socle d'indicateurs indispensables. L'annexe 3 a pour objet de proposer des orientations en la matière, qui pourraient appuyer les travaux confiés à l'ONPES et au CNLE. Ces indicateurs portent sur les principaux critères de vulnérabilité identifiés et mêlent l'approche relative par le revenu et l'approche plus absolue par les conditions de vie. Ils seront déclinés à partir des constats opérés sur l'efficacité des politiques publiques actuelles. Ils ne pourront pas faire l'objet d'une reprise systématique dans les programmes annuels de performance (PAP) créés par la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), car les actions qu'ils sont chargés d'évaluer mettent en jeu d'autres compétences que celles de l'Etat. Un tableau de bord récapitulant ces indicateurs offrirait une vision globale de l'intervention sociale sans doute plus cohérente que celle qui est donnée par les documents existants. Le Document de Politique Transversale (DPT) « Inclusion Sociale »³⁸ trouve, par exemple, difficilement son positionnement entre des objectifs généraux ambitieux et la faiblesse des moyens dont l'Etat dispose pour les mettre en œuvre. Le Plan National pour l'Inclusion Sociale (PNAI) retrace pour sa part davantage l'action de l'Etat que celle de l'ensemble des opérateurs.

Un circuit d'information fiable et intégré entre les différentes collectivités publiques doit être mis en place. Le système actuel de collecte et d'analyse de données relatives à la grande pauvreté des enfants est aujourd'hui trop éclaté. Les objectifs d'une telle amélioration seraient les suivants :

- densifier et systématiser la **remontée d'une information homogénéisée** : la décentralisation de l'action sociale n'a pas été accompagnée d'un dispositif effectif d'évaluation des politiques transférées sur la base d'une information consolidée ;
- disposer d'une **information plus territorialisée** intégrant la situation spécifique de l'outre-mer. Il s'agirait d'amplifier le recueil de données harmonisées au niveau départemental pour permettre des comparaisons et l'évaluation des différentes politiques sociales menées par les départements ;
- disposer de **données quantitatives, qualitatives et comparatives sur les trajectoires** sociales et professionnelles des enfants et des familles touchés par la grande pauvreté, et en particulier de données longitudinales permettant de mesurer les conséquences de la pauvreté sur une longue période ;
- disposer de **données comparables au niveau européen**, et pour cela suivre avec une attention particulière le seuil de 60 % du revenu médian.

L'ONPES, sous le contrôle politique du CNLE, doit piloter ce système de collecte des données avec l'appui des institutions statistiques (DREES, CNAF, INSEE, CNIS, OSII³⁹, etc.).

³⁸ Le PAP de ce programme retient un indicateur sur la pauvreté des enfants sans définir une cible chiffrée.

³⁹ Observatoire statistique placé auprès du Haut Conseil à l'Intégration (HCI) afin de collecter et croiser les données relatives à la population étrangère et immigrée.

En métropole, des indicateurs territoriaux de pauvreté homogènes devront être développés grâce à la généralisation des partenariats qui existent déjà entre les CAF, les collectivités territoriales et les directions régionales de l'INSEE. Les collectivités territoriales feront remonter à la Direction Générale de l'Action Sociale (DGAS) du ministère de l'Emploi, de la Cohésion Sociale et du Logement, de même qu'à l'ONPES, les données correspondant à l'aide sociale facultative et tout élément statistique que l'observatoire aura jugé utile au renseignement des indicateurs évoqués plus haut. En retour, elles seraient naturellement destinataires des études sur l'évolution de la pauvreté des enfants sur leur territoire. Dans ce cadre, **l'ONPES devrait être élargi aux représentants des collectivités territoriales** : Assemblée des départements de France (ADF), Association des maires de France (AMF), Association des régions de France (ARF).

En matière de pilotage, le caractère contraignant des objectifs doit être la contrepartie de la liberté laissée aux collectivités dans le choix des moyens à mettre en œuvre. Si le modèle français de décentralisation interdit une transposition totale du système américain d'assistance sociale aux familles (cf. encadré ci-après), certains principes de fonctionnement peuvent utilement être repris. Le mécanisme de sanction n'est pas transposable mais **les outils d'évaluation inspireront utilement le dispositif à mettre en place pour éliminer la grande pauvreté des enfants**. Une telle démarche complèterait avantageusement la décentralisation en matière sociale. Dans une telle perspective, **le CNLE semble offrir les conditions d'un partenariat spécifique entre l'Etat, les départements⁴⁰ et les CAF**. A ce titre, il pourrait notamment diffuser largement les études produites dans ce cadre et chercher à alimenter le débat public sur ces sujets.

Les mécanismes américains de sanction et d'évaluation instaurés par la réforme du *welfare* de 1996

La loi de 1996 (*Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act*, PRWORA) a transféré aux Etats fédérés la gestion et la définition des aides en matière d'assistance aux familles avec enfants (*Temporary assistance for needy families*), le financement demeurant largement fédéral et pouvant aller jusqu'à 80 % des dépenses.

La loi détermine le niveau de financement et les obligations des Etats fédérés en matière de définition des programmes dans le cadre des orientations fédérales, notamment en matière de circulation de l'information. La non observation de ces obligations et le non respect des objectifs entraînent des sanctions financières (réduction des financements notamment). Les Etats conservent cependant des marges de manœuvre pour développer des programmes spécifiques sur leurs fonds propres.

Cette finesse du suivi résulte de l'instauration d'un dispositif de recueil statistique et d'**une dynamique d'évaluation** permettant à l'Etat fédéral de contrôler le respect des règles de décentralisation financière et de gestion. Un rapport annuel au Congrès, le développement d'études fédérales (*Census Bureau*) et fédérées permettent de mesurer le rapport entre le coût et l'efficacité de la dépense publique.



La vulnérabilité des mineurs les plus pauvres, étrangers ou victime de la traite est un phénomène loin d'être marginal mais appréhendé de façon trop partielle par les acteurs concernés, au premier rang desquels les collectivités publiques. La gravité des conséquences sur le développement des enfants leur impose de repenser les politiques publiques. Il importe avant tout de veiller à garantir à ces mineurs une protection immédiate (partie 2) qui restera néanmoins insuffisante sans une stratégie d'investissement à long terme (partie 3).

⁴⁰ Aux termes du décret n° 99-216 du 22 mars 1999 relatif au CNLE, cette instance comprend deux conseillers régionaux, deux conseillers généraux et deux maires.

2. LES FAILLES DE LA PROTECTION IMMEDIATE LIMITENT L'ACCES DES MINEURS LES PLUS VULNERABLES A LEURS DROITS

Les mineurs les plus vulnérables ont en commun d'échapper parfois aux dispositifs classiques d'aide. Le renforcement de leur protection passe impérativement par l'amélioration de leur accès aux droits les plus nécessaires. Cela implique de corriger les dispositifs de repérage, de prise en charge judiciaire, de logement, de garantie des conditions de subsistance, de santé et d'éducation.

2.1. La coordination des institutions chargées du repérage et de l'orientation doit être renforcée

2.1.1. Les lacunes du repérage affectent au premier chef les mineurs les plus vulnérables

Le signalement constitue la première étape de tout processus de protection. A cet égard, l'attention particulière que les travailleurs sociaux accordent aux cas impliquant des enfants permet la mise en place rapide des mesures de soutien ou de protection nécessaires. Le parcours de l'enfant comporte par ailleurs **des points de passage « obligés »** comme la consultation de PMI ou l'école à partir de 6 ans, qui doivent permettre de repérer d'éventuelles vulnérabilités spécifiques, le manquement à ces obligations pouvant, en soi, déclencher une enquête, voire une intervention. **Toutefois, bien qu'il soit dense, le maillage du territoire par les acteurs du signalement présente des lacunes.**

En premier lieu, le repérage achoppe sur les situations de clandestinité, en particulier en ce qui concerne les mineurs étrangers isolés. Si certains d'entre eux se présentent d'eux-mêmes, ou sont orientés par des tiers vers des services de protection de l'enfance, le signalement spontané ne saurait tenir lieu à lui seul de dispositif. De plus, la mise en confiance de ces enfants et la fourniture d'un abri peuvent être problématiques car certains d'entre eux ne sont pas demandeurs de protection et fuient rapidement.

Les familles en situation irrégulière, pour leur part, n'ont pas accès aux nombreuses prestations sociales qui offrent l'occasion d'un contact avec des travailleurs sociaux. L'intensification des efforts de reconduite à la frontière à leur égard risque de renforcer leur isolement social et de nuire au repérage précoce des difficultés que connaissent les enfants.

S'agissant des victimes de la traite, la clandestinité est aggravée par un environnement criminel extrêmement réactif et mobile qui conduit les exploiters à cacher un peu plus leurs victimes dès que la répression du racolage s'accroît.

En second lieu, le maillage est moins dense par endroits et des écarts importants s'observent d'un département à l'autre concernant l'étendue de la couverture territoriale de la PMI ou le nombre d'assistantes sociales scolaires. Par ailleurs, et à titre d'exemple, si le projet de loi de réforme de la protection de l'enfance systématise le bilan de santé pour tous les enfants de trois à quatre ans à l'école maternelle, il en résulte que seuls les enfants scolarisés seront concernés. **Des problèmes de coordination apparaissent dès le stade du repérage, notamment entre les services départementaux et ceux de l'Etat.** Ils sont aggravés lorsque les familles sont mobiles et changent fréquemment de commune ou de département, comme c'est le cas lorsqu'elles sont mal-logées.

Enfin, tous les acteurs ne sont pas suffisamment sensibilisés aux facteurs de vulnérabilité. Selon les associations que nous avons rencontrées, les forces de l'ordre ne tiennent pas systématiquement compte des doutes sur l'âge d'un individu prostitué ou exploité déclarant être majeur. Dans ce domaine, le caractère lacunaire des statistiques relatives à ce

public tient à la sensibilisation insuffisante de la police, de la gendarmerie, de la justice ou des travailleurs sociaux à la spécificité de la traite. De la même façon, certains enseignants se montrent parfois réticents à prendre en compte les conditions de grande pauvreté dont ils peuvent être les témoins et hésitent à saisir les services compétents.

2.1.2. L'accueil et l'orientation souffrent d'une concertation insuffisante entre l'Etat, les départements et les associations

Au stade de l'accueil et de l'orientation, les difficultés de coordination entre différentes institutions chargées de la prise en charge des mineurs les plus vulnérables deviennent plus aiguës. Les mineurs étrangers isolés en sont les victimes les plus évidentes. Durant les deux mois nécessaires en moyenne à l'évaluation de sa situation et à son orientation, qui suivent le signalement, la situation du jeune est analysée afin que la décision prise soit conforme à son « intérêt supérieur », comme le prévoit l'article 3 de la CIDE. Les options possibles vont du retour dans le pays d'origine, au rapprochement avec des membres de son entourage résidant en France ou au placement soit dans une structure de l'ASE, soit dans une famille d'accueil.

Durant cette phase, la question de la compétence est source de tensions récurrentes entre l'Etat et les départements. L'enjeu financier est en effet important : l'hébergement d'un mineur étranger isolé dans un foyer de l'ASE représente en moyenne entre 150 et 200 euros par jour. Il convient d'ajouter à ce coût les **interventions spécifiques** que la structure d'accueil doit prévoir pour des mineurs ne parlant pas forcément le français et qui, souvent, nécessitent un accompagnement psychologique et administratif spécialisé. Sur le plan des principes, les départements tendent à considérer que cette prise en charge devrait entièrement incomber à l'Etat au titre de sa compétence en matière de droit au séjour et du contrôle des frontières. A l'opposé, l'Etat met en avant la primauté de la protection de l'enfance, compétence départementale, indépendamment de toute question de nationalité ou de régularité de l'entrée sur le territoire.

Ce flou en matière de répartition des compétences est à l'origine de disparités de traitement des mineurs les plus vulnérables entre les départements. A minima, les désaccords entre collectivités sont résolus par un accueil assuré par l'ASE après contestation systématique de la minorité des enfants. Dans certains cas, la phase d'évaluation et d'orientation est laissée à la charge des établissements d'accueil. La qualité du diagnostic dépend alors largement des moyens mobilisés par le tissu associatif. Il arrive que des associations spécialisées dans le repérage de rue se substituent aux départements avant l'intervention d'une décision judiciaire de placement, et assument directement la responsabilité de l'hébergement et du suivi des mineurs, le plus souvent sans fondement juridique. Cependant, certains départements sont le terrain d'expérimentation de dispositifs innovants et coordonnés d'évaluation. La plate-forme mise en place dans le Nord (cf. encadré page suivante) réunit notamment le département, la Protection judiciaire de la jeunesse (PJJ), l'Education nationale, la DDASS et les associations spécialisées.

L'Etat ne prend en charge l'orientation de ces mineurs que de manière exceptionnelle. Tel est le cas des jeunes demandeurs d'asile en région parisienne accueillis au Centre d'accueil et d'orientation des mineurs isolés demandeurs d'asile (CAOMIDA), géré par France Terre d'Asile, et des mineurs étrangers isolés qui sortent de la zone d'attente de Roissy et sont confiés au Lieu d'Accueil et d'Orientation (LAO) de Taverny (Val d'Oise), dont la gestion est assurée par la Croix Rouge (cf. encadré ci-dessous et annexe 7).

Le LAO et le CAOMIDA

Le LAO a ouvert en septembre 2002. Il dispose d'une trentaine de places pour un budget de 1,5 million €. Il avait accueilli 325 mineurs au 31 décembre 2005, soit une centaine par an. 118 d'entre eux ont été placés en établissement, 71 ont été remis à de la famille en France, et 10 sont retournés dans leur pays d'origine. 107 ont fugué. La durée moyenne de séjour est de 78 jours.

Le CAOMIDA a ouvert en novembre 1999. Il dispose de 33 places pour un budget de 1,32 million €. En 2005, 50 mineurs ont été accueillis, dont 21 nouveaux arrivants. Plus des $\frac{3}{4}$ ont obtenu l'asile. La durée moyenne de prise en charge est de 16 mois.

La plate-forme d'accueil et d'orientation du département du Nord

Dans le Nord, les modalités de prise en charge des mineurs étrangers isolés sont définies par un protocole d'accord conclu en 2005 entre le préfet, le procureur, le président du conseil général et de nombreux partenaires. La PJJ pilote le dispositif et réalise l'évaluation ainsi que les investigations nécessaires à la décision de placement du juge, en partenariat avec l'Education Nationale. La DDASS finance l'évaluation psychologique et le Dispositif régional d'information juridique en direction des jeunes étrangers (DRIJE) prend en charge les questions juridiques et administratives. **Le département financera l'hébergement et l'accueil d'urgence** au sein de deux structures nouvelles, de 15 places chacune, dont l'ouverture est programmée en septembre 2006. L'évaluation coordonnée par la PJJ, préalable à la décision judiciaire sur la prise en charge à long terme du jeune, et la désignation d'un référent par l'ASE permettent une orientation adaptée aux caractéristiques du jeune et à ses choix professionnels et scolaires.

Les mineurs victimes de la traite sont, quant à eux, dans une situation spécifique par rapport aux autres mineurs étrangers isolés : les réseaux qui les exploitent peuvent les menacer de représailles ou mettre en danger leurs familles restées dans le pays d'origine. La question se pose donc de savoir si ces mineurs, en moyenne plus âgés lorsqu'ils sont repérés, doivent être immédiatement placés dans des structures de l'ASE ou s'ils doivent être dirigés vers des centres spécialisés pour victimes de la traite ou du proxénétisme (cf. encadré ci-après).

Le dispositif sécurisé des victimes de la traite organisé par l'ALC-SPRS

Le Service de Prévention et de Réadaptation Sociale de l'association niçoise ALC-SPRS a mis en place depuis 2001 un dispositif national spécifique d'accueil sécurisé des victimes de la traite des êtres humains. Souvent majeures, elles sont prises en charge **par une structure d'hébergement classique**. La protection est assurée par l'éloignement géographique des victimes, la **confidentialité** et la multiplicité des lieux d'hébergement. Elle reste « relative », mais suffisante dans la plupart des cas. La réussite de ce projet tient à la qualité du réseau constitué par l'ALC entre, d'une part, les associations spécialisées dans l'accompagnement des prostituées victimes de la traite et, d'autre part, des lieux classiques d'hébergement. Les personnes accueillies bénéficient d'un **accompagnement médical, psychologique et social**. Les financements, assurés par la DGAS (157 000 €/an) et la Ville de Paris (40 000 €/an), ont permis d'atteindre une capacité d'accueil de 50 personnes par an.

2.1.3. Propositions : renforcer la coordination du repérage et confier à l'Etat l'organisation des mesures de protection spécifiques

2.1.3.1. Proposition n°2 : mettre en place un dispositif de repérage des mineurs étrangers isolés errants dans les zones les plus concernées

Justification : si Paris et Marseille concentrent une grande partie des mineurs étrangers isolés, le phénomène tend à se diffuser sur l'ensemble du territoire, notamment dans les grandes agglomérations (Lyon, Nice, etc.) et en banlieue parisienne. Or, le repérage de ces jeunes nécessite des compétences spécialisées qui ne sont pas présentes dans tous les services qui y participent. Nous proposons donc que le dispositif mis en œuvre à Paris (cf. encadré ci-après) soit reproduit **à l'initiative des DDASS** dans les départements les plus concernés comme le Val de Marne, la Seine-Saint-Denis, le Rhône, le Nord voire les Bouches-du-Rhône (cf. annexe 1).

Le dispositif de repérage des mineurs étrangers isolés à Paris

En 2004, une convention-cadre a été signée entre la DDASS et des associations spécialisées afin de repérer les mineurs étrangers isolés errants (maraudes organisées par les associations Hors la Rue et Arc 75), de les mettre en confiance en leur proposant des services d'accueil de jour et une mise à l'abri et/ou un accueil d'urgence pour la nuit (France Terre d'Asile, Enfants du Monde Droits de l'Homme et Arc 75). Cet accompagnement est le **prélude à une « accroche » du jeune et une prise en charge éducative par l'ASE**. Le financement du dispositif est assuré par la DDASS de Paris, sur des crédits d'hébergement d'urgence.

Mise en oeuvre : une circulaire devrait demander aux DDASS de réaliser une évaluation préalable des besoins en matière de repérage, en partenariat avec les services de l'ASE, les parquets, les juges pour enfants, les services de police et les associations compétentes. Là où le besoin la rendrait nécessaire, une convention serait signée sur le modèle de celle en vigueur à Paris. Son objet serait double :

- **assurer le financement de maraudes spécialisées** : de la prise en charge et de l'accueil d'urgence de jour et de nuit, indispensables en phase d'approche, en évitant autant que possible l'hébergement à l'hôtel ; du soutien socio-éducatif lors de l'accueil et l'orientation avec une évaluation approfondie aux plans juridique, psychologique et sanitaire de la situation du mineur dans la perspective de son intégration dans le dispositif de droit commun de la protection de l'enfance. La durée de l'accueil spécialisé doit rester courte (entre un et deux mois) ;
- **permettre aux structures et associations impliquées d'agir dans un cadre juridique sécurisé** : les signataires de la convention devront participer au diagnostic initial. Si le réseau associatif départemental ne dispose pas des compétences nécessaires, la convention intégrera le financement d'actions de formation, qui pourront s'adresser aux agents départementaux de la prévention spécialisée.

Les associations signataires devront s'engager à signaler tout mineur étranger isolé et errant au procureur et en informer le département.

Le financement devrait être assuré principalement par l'Etat pour toutes les dépenses qui ne relèvent pas de l'hébergement, le département étant sollicité pour prendre en charge ce dernier au titre de ses compétences de protection de l'enfance et de prévention spécialisée.

2.1.3.2. Proposition n°3 : clarifier la compétence de l'Etat au titre de l'évaluation et de l'orientation des mineurs étrangers isolés

Justification : avec les mineurs étrangers isolés, la compétence des départements en matière de protection de l'enfance atteint ses limites car ces jeunes, étrangers et isolés, ne peuvent être

considérés comme « attachés » à un territoire particulier. L'Etat doit donc assumer sa part de responsabilité, comme il a d'ailleurs commencé à le faire dans certaines parties du territoire.

Mise en œuvre : sur le modèle de l'expérience menée dans le département du Nord, il conviendrait, dans les départements prêts à le faire, de regrouper les compétences afin d'assurer une évaluation et une orientation de meilleure qualité. Là où cela est nécessaire, des plates-formes techniques doivent être mises en place, à l'échelon départemental lorsque le phénomène est localisé et au niveau interdépartemental dans les autres cas. Sous la responsabilité conjointe de l'Etat et du département, mais pilotées par exemple par la Direction départementale de la PJJ comme c'est le cas dans le Nord, elles devront structurer le partenariat entre la DDASS, l'ASE, la PJJ, le parquet des mineurs, le juge pour enfants, le service éducatif auprès du tribunal (SEAT), l'Education Nationale, le milieu associatif et l'ANAEM.

Dans ce cadre, **l'Etat doit financer les mesures spécifiques aux mineurs étrangers isolés** pendant la durée de l'évaluation comme le recours aux interprètes, psychologues spécialisés, les enquêtes sociales et internationales, les activités socio-éducatives. Il doit en outre former, le cas échéant, des fonctionnaires de la PJJ pour mettre en œuvre certaines mesures. **Le financement de l'hébergement en foyer doit revenir au département.**

En outre, **l'utilisation des centres tels que le LAO, actuellement financé par l'Etat, doit être optimisée.** Actuellement, les capacités du centre ne sont plus exploitées en totalité en raison de la rigueur des contrôles à l'aéroport de Roissy. L'existence du LAO est périodiquement mise en cause pour des raisons budgétaires. Compte tenu des investissements déjà réalisés pour adapter le site et de l'expertise de ses responsables, **il semble inopportun de renoncer à cette structure.** Bien au contraire, le LAO doit pouvoir accueillir des mineurs isolés en provenance d'autres départements de la région parisienne, ce qui n'est actuellement pas le cas. Les services de l'ASE concernés pourraient payer un prix de journée pour couvrir les frais d'hébergement et diversifier ainsi les modes de financement du centre. Cette formule, utilisée dans le cas du CAOMIDA, mais limitée à trois places, donne pleine satisfaction.

2.1.3.3. Proposition n°4 : former policiers et magistrats au repérage de la traite et protéger les mineurs victimes par un accueil adapté

Justification : les forces de l'ordre et les magistrats sont aujourd'hui insuffisamment formés au repérage des victimes de traite. En outre, dès leur identification, ces dernières ont besoin d'une protection immédiate qui puisse garantir leur mise à l'écart systématique des réseaux ou des particuliers qui les exploitaient. Cependant, leur placement dans des structures spécifiques pourrait les exposer à un risque de désocialisation et de stigmatisation.

Mise en œuvre : les cursus de formation initiale et continue des policiers, gendarmes et magistrats devraient intégrer plus systématiquement des modules consacrés aux formes de la traite des êtres humains. Ces modules seraient organisés en commun avec les services sociaux.

L'accueil dans des foyers banalisés éloignés du lieu d'exploitation (ASE et CHRS pour les majeurs) semble préférable aux structures particulières. Une prise en charge partiellement spécialisée serait effectuée dès la plate-forme d'accueil par l'intermédiaire d'un référent, membre du dispositif d'accueil sécurisé de l'association ALC-SPRS à Nice, faisant intervenir notamment des psychologues.

2.1.3.4. Proposition n°5 : mettre en place un observatoire interministériel élargi sur la traite des êtres humains

Justification : il existe actuellement un fort contraste entre la faible reconnaissance institutionnelle de l'existence de la traite des mineurs et le témoignage du milieu associatif. Parce

qu'elle ne concernerait qu'un faible nombre de victimes, la gravité de la traite est minimisée faute de données fiables, y compris lorsqu'elle frappe des enfants. Par ailleurs, les lacunes statistiques nuisent à l'efficacité du repérage des victimes. L'absence de diagnostic partagé sur le phénomène de la traite, particulièrement pour l'esclavage domestique et le travail forcé, empêche toute politique coordonnée de prévention, de protection des victimes et de répression des exploiters. *A contrario*, les pays européens en pointe dans ce domaine, comme la Belgique et l'Italie sont dotés, depuis plusieurs années, d'organismes chargés non seulement de collecter les données mais aussi de permettre la coordination des acteurs autour d'une politique globale.

Mise en oeuvre : il apparaît nécessaire de réunir, à haut niveau, au sein d'un observatoire de la traite des êtres humains, l'ensemble des acteurs concernés par le phénomène. Cette structure interministérielle, réunissant le ministère de l'Intérieur représenté par l'OCRETH, le ministère de la Justice et le ministère de l'Emploi représenté par la Délégation interministérielle à la lutte contre le travail illégal (DILTI), serait élargie aux associations spécialisées et travaillerait avec les pays d'origine. Dans un premier temps, cet observatoire doit être chargé d'élaborer un **référentiel commun** en matière de traite⁴¹. Il aurait ensuite vocation à centraliser toutes les données statistiques disponibles et à recenser l'ensemble des actions de prévention, de protection des victimes et de lutte contre les réseaux. Il pourrait enfin constituer une force de propositions pour renforcer l'efficacité de la politique de lutte contre la traite. Un **rapport annuel** synthétisant l'état des lieux du phénomène de la traite, les résultats obtenus et les initiatives à développer serait remis au Gouvernement et au Parlement. Afin d'en garantir la pérennité et l'autorité, **il est proposé de rattacher cet observatoire directement au Premier ministre** et d'en confier la présidence à une personnalité extérieure. A l'instar du Rapporteur national aux Pays-Bas et du Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme en Belgique, il serait assisté d'un secrétariat et **cofinancé par les ministères concernés** (cf. annexe 5).

2.1.3.5. Proposition n°6 : renforcer la coordination entre les établissements scolaires et les PMI, pivots du repérage de la grande pauvreté des mineurs

Justification : les PMI et les établissements scolaires doivent exploiter de façon plus cohérente leur statut de point d'entrée privilégié pour les mineurs susceptibles de connaître la grande pauvreté. Ce sont des lieux bien identifiés par les familles, même les plus précaires ou les plus isolées (cf. encadré page suivante), mais aussi par les travailleurs sociaux qui cherchent souvent à mettre en place des collaborations avec l'Education Nationale. Les obligations légales ainsi que la gratuité limitent en effet les cas de non-recours et **l'établissement scolaire constitue souvent l'unique point fixe pour les familles fortement mobiles**. Les efforts de repérage des difficultés sociales des enfants doivent donc être concentrés sur ces deux institutions. Pour autant, le maillage territorial reste marqué par de fortes disparités et l'implication des établissements scolaires se heurte fréquemment à un manque de moyens. Cet état de fait nécessite d'intensifier la coopération entre les deux institutions.

Mise en oeuvre : dans l'attente d'une relance du processus, nécessaire, de décentralisation des services sociaux scolaires et de la médecine scolaire, trois axes doivent être privilégiés afin de renforcer la coordination avec la PMI :

- en premier lieu, il faut **optimiser la couverture en services de PMI ainsi qu'en assistantes sociales et infirmières scolaires**. Il ne s'agit pas de mettre en place une norme nationale uniforme, mais de développer une action ciblée sur les zones qui cumulent de forts besoins et une moindre couverture. Ces zones ne correspondent pas nécessairement aux ZUS, aujourd'hui plutôt mieux dotées en moyenne, notamment en services à vocation sociale. Il faut donc

⁴¹ Le référentiel préciserait notamment la définition retenue de la traite, le mode d'identification des victimes, les bonnes pratiques de prise en charge etc.

s'appuyer sur **un diagnostic territorial très précis**, à l'instar de la cartographie des poches de pauvreté, par secteur scolaire, réalisée à l'initiative du rectorat du Languedoc-Roussillon, en partenariat avec la direction régionale de l'INSEE. Ce type de document doit pouvoir être utilisé pour améliorer l'allocation des moyens, dans le cadre d'une concertation étroite entre services de l'Etat et départements. Il peut également faciliter l'intervention des travailleurs sociaux.

Dans la même logique, et en vue de pallier les problèmes de démographie médicale, les départements pourraient utilement s'inspirer de la bonne pratique initiée dans le Bas-Rhin où une convention est en cours de négociation afin d'organiser une mutualisation des moyens médicaux entre la PMI, qui pourra intervenir au sein des établissements primaires, et la médecine scolaire, qui opérera dans les établissements secondaires⁴². Cet engagement contractuel pourrait se fonder sur les diagnostics territoriaux.

- deuxièmement, **un effort de sensibilisation doit être fait en direction des professionnels, en fonction de la cartographie des besoins précédemment évoquée** : les médecins de PMI doivent en effet mieux intégrer le raisonnement social dans leur diagnostic d'ensemble, tandis que les enseignants doivent savoir interpréter certains symptômes de la grande pauvreté.

- troisièmement, **le centre de PMI et l'établissement scolaire doivent jouer leur rôle de pivot**, et donc s'insérer pleinement dans les circuits d'information entre services à vocation sociale. Il n'est pas de leur responsabilité de piloter l'intervention sociale, mais leur place dans le signalement de l'enfance en danger doit être confortée. Le projet de loi portant réforme de la protection de l'enfance, en systématisant l'entretien au 4^e mois de grossesse afin d'identifier d'éventuelles difficultés futures dans le lien mère-enfant, et en généralisant les bilans de santé aux enfants de 3-4 ans puis de 6 ans, va opportunément dans ce sens, même si, comme nous le soulignons précédemment, cette généralisation ne concernera que les enfants scolarisés.

La PMI des Bosquets à Montfermeil

Située au cœur d'une « cité » de la commune de Montfermeil, la PMI des Bosquets est parfaitement identifiée par les habitants du quartier. Elle assure cinq consultations de pédiatrie, une consultation de protection maternelle et de planification (IVG) et des consultations de psychologue ou de conseillère conjugale. 80 % des nouveaux nés du quartier sont suivis grâce à la prévention primaire (visites de sages-femmes à domicile pendant les grossesses, information sur le rôle et les missions de la PMI) et des contacts avec les familles pendant la période post-natale. Cette PMI fonctionne grâce à des **réseaux d'échanges d'informations en interne** (par la sectorisation) **et en externe** permettant le partage de l'information et la prévention des risques pour l'enfant : en prénatal, une équipe médico-psychologique réunit mensuellement la PMI, la médecine libérale et le réseau périnatal de l'hôpital du Raincy-Montfermeil pour organiser un suivi des mères en difficulté ; en post-natal des liaisons sont assurées par des puéricultrices de PMI qui recueillent des « signalements » à l'hôpital une fois par semaine. Les liens entre les assistantes sociales de l'hôpital et de secteur sont formalisés. Par ailleurs, la PMI recommande aux familles de choisir un médecin traitant, qu'elle consulte en cas de nécessité. Pour les enfants plus âgés, des réunions pluridisciplinaires incluant l'école permettent de recueillir les observations des enseignants et de la médecine scolaire pour prévenir les cas de maltraitance.

⁴² Strasbourg présente quelques particularités : la PMI et la santé scolaire sont déléguées à la Communauté Urbaine de Strasbourg, ce qui facilite les coopérations. Néanmoins, il est possible de s'inspirer de cette expérience locale pour organiser de nouvelles formes de coopération entre l'Etat (médecine scolaire) et les départements (PMI).

2.2. L'intervention judiciaire garantit insuffisamment le respect des droits des mineurs étrangers

2.2.1. L'assistance juridique au bénéfice des mineurs étrangers isolés n'est pas toujours effective

Après la phase de repérage et d'orientation, la situation des mineurs vulnérables met en lumière des contradictions entre politiques publiques qui nuisent parfois à l'effectivité de leurs droits. L'exemple des mineurs étrangers isolés appréhendés à la frontière est particulièrement éclairant. Lorsqu'ils sont arrêtés par les services de la PAF avant leur entrée physique sur le territoire, ils ne sont pas protégés contre le refoulement prévu par l'ordonnance modifiée du 2 novembre 1945 sur le droit au séjour des étrangers. Ce texte ne réglemente que leur placement en zone d'attente⁴³ dans un délai de quatre heures et prévoit la désignation d'un administrateur *ad hoc* afin de les représenter. **Du fait des exigences de la lutte contre l'immigration clandestine, le respect de l'accès aux droits de ces mineurs n'est pas suffisamment garanti.** Selon les associations rencontrées, un nombre important de mineurs, principalement chinois, seraient interceptés dès leur sortie d'avion, et renvoyés en moins de quatre heures vers le pays de départ ou celui de transit⁴⁴. Ces mineurs ne reçoivent aucune assistance sociale ou juridique. Pour ceux d'entre eux finalement transférés en zone d'attente, la séparation vis-à-vis des majeurs n'est pas assurée : à Roissy, seuls les mineurs de moins de 13 ans sont placés dans des hôtels pour être isolés des majeurs.

Par ailleurs, l'assistance juridique dont les mineurs étrangers isolés doivent bénéficier en la personne d'un administrateur *ad hoc* nommé par le parquet n'est ni systématique, ni effective. Peu rémunérés, les administrateurs n'ont en général reçu aucune formation spécifique, ce qui peut nuire à la qualité de leur intervention. Dans ces conditions, il n'est pas certain que la « *protection et [l']aide spéciales de l'Etat* » prescrites par l'article 20 de la CIDE soient garanties aux mineurs concernés. La mission de l'administrateur *ad hoc* reste circonscrite aux procédures administratives et juridictionnelles relatives au maintien en zone d'attente ou à l'entrée sur le territoire national, notamment en cas de demande d'asile. Il est donc très éloigné du « tuteur » instauré en Belgique dont l'intervention est personnalisée, rapide et large. En effet, ce dernier participe également à la recherche d'une solution durable en matière de logement, d'accès à l'éducation et aux soins médicaux. En outre, il veille à ce que les décisions des services sociaux respectent l'intérêt supérieur de l'enfant.

La situation juridique des mineurs étrangers isolés suscite par ailleurs une interrogation quant à la notion de danger et à l'intervention du juge des enfants en vertu de l'article 375 du Code civil. L'isolement de ces mineurs n'est pas systématiquement synonyme de danger, en particulier lorsqu'ils sont proches de leur majorité, ce qui justifie que le juge apprécie *in concreto* chaque situation. En zone d'attente, l'intervention du juge des enfants au titre de l'article 375 n'est donc pas systématique et sa compétence même fait débat. Selon un groupe de travail mis en place par le ministère de la Justice et au regard de la jurisprudence de la Cour d'appel de Paris⁴⁵, il ne saurait être présumé que le seul maintien en zone d'attente ou le retour dans le pays d'origine soient constitutifs d'un danger actuel et certain. Le juge des libertés et de la détention serait donc seul compétent pour statuer sur le maintien en zone d'attente. Si la Cour de cassation n'a pas encore tranché, le Sénat a d'ores et déjà mis en garde contre une compétence

⁴³ Selon la PAF, une trentaine de mineurs ont été placés dans la zone d'attente de Roissy en avril 2006.

⁴⁴ La PAF indique ainsi qu'en avril 2006, sur la dizaine de mineurs chinois arrivés à l'aéroport Charles-de-Gaulle, huit (dont un de trois ans) ont été renvoyés à destination de l'Amérique latine (Caracas ou Mexico).

⁴⁵ Arrêt du 7 décembre 2004.

élargie du juge des enfants susceptible de créer un « appel d'air » pour des filières d'immigration clandestine.

En l'absence d'instruction claire de la part de la Chancellerie, les magistrats s'estiment relativement démunis pour assurer aux mineurs une protection adéquate. Le juge des enfants, dont la mission s'articule classiquement autour d'un dialogue étroit avec la famille, éprouve une certaine réticence à ordonner des recherches approfondies sur les liens familiaux des mineurs étrangers isolés. Dans l'impossibilité de prononcer une mesure d'assistance éducative en milieu ouvert (AEMO), faute d'identification des parents, il préfère le plus souvent recourir au placement alors que les structures de l'ASE souffrent d'une pénurie de places et que les travailleurs sociaux n'ont pas toujours été en contact avec le public spécifique des mineurs étrangers isolés. De même, les juges d'instance hésitent à mettre en place une tutelle lorsque le décès des parents n'est pas avéré ou que le mineur approche de sa majorité. Dans l'attente d'une tutelle, qui peut être prononcée au bout de plusieurs mois, le mineur se trouve sans représentation juridique adaptée.

Par ailleurs, l'établissement de la minorité de ces jeunes pose d'importantes difficultés. Si certains juges s'appuient sur un faisceau d'indices (documents d'identité, examen psychologique), la plupart font systématiquement prévaloir les résultats d'un examen d'âge osseux dont la fiabilité n'est pourtant pas avérée. En effet, cette expertise radiographique des os de la main et du poignet se fonde sur des grilles d'analyse établies en 1935 aux Etats-Unis, à partir de l'observation d'une population d'origine européenne. La marge d'erreur finale qui affecte ses résultats atteint plus ou moins 18 mois. Pour des jeunes filles de 16 ou 17 ans, il est ainsi impossible de trancher avec certitude la question de l'âge. Cette incertitude obère gravement l'accès aux droits des mineurs étrangers isolés : reconnus majeurs, ils ne sont pas admis au bénéfice de l'assistance d'un administrateur *ad hoc*, ce qui est particulièrement préjudiciable pour étayer une demande d'asile. En effet, il existe une discordance entre la détermination de l'âge par l'OFPRA, soumise à simple déclaration, et celle issue d'une procédure judiciaire, liée à ces examens. Enfin, il convient de relever que certains départements refusent la prise en charge au titre de l'ASE pour de jeunes adultes âgés de 18 à 21 ans.

2.2.2. L'incrimination de traite est encore loin d'être entrée dans la pratique policière et judiciaire

La loi du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure (LSI) **a créé une incrimination spécifique relative à la traite des êtres humains** et attribué le bénéfice d'une autorisation provisoire de séjour aux victimes majeures dès lors qu'elles déposent plainte contre leurs exploiters. La loi relative à l'immigration et l'intégration renforce cette disposition en remplaçant l'autorisation provisoire, dont la durée pouvait être inférieure à 6 mois, par une carte de séjour « vie privée et familiale » d'une durée d'un an.

Toutefois, à ce jour, aucune condamnation sur le fondement de la traite des êtres humains n'a été prononcée, la justice privilégiant l'infraction pour délit de proxénétisme ou pour abus de vulnérabilité. Dans ces derniers cas, la victime ne bénéficie pas du même système de protection auquel elle aurait droit si l'incrimination de traite était retenue. De surcroît, l'application de la LSI expose les mineurs prostitués à des poursuites pour racolage passif. En outre, l'esclavage et la servitude ne sont pas réprimés en tant que tels par le droit pénal français. Pour ces raisons, les rares exploiters sont, dans la plupart des cas, condamnés pour abus de vulnérabilité ou violence habituelle sur mineur et non pour traite des êtres humains.

2.2.3. Propositions : rendre effectives les garanties dont les mineurs doivent bénéficier

2.2.3.1. Proposition n°7 : harmoniser les pratiques judiciaires concernant les mineurs étrangers isolés

Justification : L'absence fréquente d'articulation entre les interventions du juge des enfants et du juge des tutelles, les appréciations divergentes selon les juridictions, notamment sur les notions de danger et d'autorité parentale privent d'effet les garanties des mineurs justiciables.

Mise en œuvre : une circulaire explicative du ministère de la Justice doit mieux définir les contours de la notion de danger, en zone d'attente et sur le territoire national, et recommander également aux juges des enfants de recourir davantage aux mesures alternatives au placement. Elle devrait souligner leur compétence pour ordonner des investigations d'orientation éducative (IOE), aujourd'hui sous-utilisées. Il doit aussi être rappelé aux juges d'instance que le défaut d'autorité parentale, qui conditionne la mise en place d'une tutelle, ne se réduit pas aux seuls cas de décès et qu'ils doivent exploiter les résultats des investigations lancées dans le cadre des IOE.

2.2.3.2. Proposition n°8 : améliorer l'assistance juridique du mineur en révisant le statut des administrateurs *ad hoc*

Justification : les droits des mineurs étrangers isolés sont encore insuffisamment garantis, notamment dans la période qui précède la désignation d'une tutelle. Celle-ci pouvant parfois prendre six mois, il importe de renforcer la représentation juridique du mineur étranger isolé. Or actuellement, les administrateurs *ad hoc*, même lorsqu'ils ont été nommés, n'apportent pas une assistance effective aux mineurs étrangers isolés.

Mise en œuvre : les missions de l'administrateur *ad hoc* doivent être étendues à la défense de l'ensemble des intérêts du mineur, sur le modèle des administrateurs *ad hoc* désignés au profit des enfants victimes d'abus sexuels⁴⁶. Il convient à cet effet d'amender l'article L 221-5 du CESEDA. En concertation avec le ministère de l'Intérieur, la Défenseure des enfants et les associations compétentes, le ministère de la Justice doit être chargé d'élaborer **un référentiel national de formation des administrateurs**. Des modules seraient réalisés dans les régions, par exemple sous forme d'**assises des administrateurs *ad hoc***, comme cela existe pour les avocats d'enfants. Le financement pourrait être assuré par l'Ecole nationale de la magistrature, comme pour les avocats d'enfants. Enfin, l'indemnité des administrateurs doit être revalorisée (cf. annexe 1).

2.2.3.3. Proposition n°9 : fiabiliser la détermination de l'âge des mineurs étrangers isolés

Justification : le manque de fiabilité de l'âge osseux justifie qu'il ne puisse être qu'un critère parmi d'autres pour fournir la preuve de la minorité qui, pour la Cour de cassation, peut être apportée par tout moyen⁴⁷. La Cour d'appel de Paris a également retenu comme élément prépondérant l'acte de naissance ou l'acte d'état civil étranger, considéré comme valable⁴⁸.

Mise en œuvre : conformément à un avis rendu le 23 juin 2005 par le Conseil Consultatif National d'Ethique, cette expertise coûteuse doit être utilisée de manière subsidiaire par rapport à des examens de comportement. **En cas de doute, on doit systématiquement conclure à la minorité.** Une **circulaire du ministère de la Justice aux parquets** pourrait préconiser le recours simultané à un pédiatre et à un radiologue qui confronteraient leurs conclusions et

⁴⁶ Article L.706-50 du Code de procédure pénale.

⁴⁷ Cass. Civ 2^{ème}, 25 janvier 2001, Mweze Nyota.

⁴⁸ CA Paris, 13 novembre 2001.

auraient la possibilité de faire appel à un stomatologue en cas de divergence, diversifiant ainsi les approches médicales.

2.2.3.4. Proposition n°10 : renforcer les droits des mineurs en zone d'attente

Justification : la loi sur l'immigration et l'intégration prévoit la désignation de l'administrateur *ad hoc* « sans délai », dès que le parquet est avisé par l'autorité administrative du refus d'entrée sur le territoire. Cette récente avancée législative ne devrait toutefois pas être suffisante.

Mise en œuvre : afin qu'évolue la pratique de la PAF et du parquet, une circulaire doit préciser la notion de refus d'entrée sur le territoire et clarifier le statut des mineurs maintenus dans la zone internationale et en « transit ». Tout refoulement devra être préparé, en s'appuyant en particulier sur les attachés de sécurité intérieure du réseau diplomatique. En outre, il convient de faire respecter l'exigence de séparation entre mineurs et majeurs dans les zones d'attente, notamment à Roissy. Enfin, l'accès des associations aux enfants de moins de 13 ans doit être autorisé.

2.2.3.5. Proposition n°11 : rendre effective l'incrimination de traite des êtres humains et étendre son champ

Justification : la LSI prévoit que toute personne victime de traite bénéficie d'un dispositif de protection et d'assistance. Or cette incrimination n'est pas utilisée et les victimes ne peuvent se prévaloir de ces mesures. En outre, la traite telle qu'elle est définie par l'article L 225-4-1 du code pénal, n'inclut pas les notions d'esclavage ni de servitude.

Mise en œuvre : le ministère de la Justice doit définir les critères permettant au juge pénal d'utiliser l'article L 225-4-1 de façon plus systématique. Il serait également chargé de préparer un projet de loi modifiant le code pénal afin d'y intégrer explicitement les crimes d'esclavage et de servitude et de les adosser à l'incrimination de traite des êtres humains, pour le cas où la proposition de loi présentée dans ce sens au Sénat en novembre 2005 n'aboutirait pas.

2.3. Des conditions de logement décentes doivent être offertes à court terme aux enfants les plus vulnérables

2.3.1. En dépit de l'effort public, le logement reste un facteur important de dégradation des conditions de vie des enfants

Si, conformément à l'article 27-3 de la CIDE, l'intérêt de l'enfant est bien pris en compte dans la définition de la politique du logement⁴⁹, la crise immobilière actuelle est un obstacle majeur au respect effectif de ses droits. De fait, en tirant vers le haut les prix de l'immobilier privé, l'insuffisance de l'offre globale de logements crée une économie de pénurie qui ralentit le taux de rotation des populations résidant dans le parc social et y maintient des ménages qui auraient vocation à en sortir. Il en résulte une exclusion des familles les plus pauvres, contraintes de rester dans le secteur libre ou de se tourner vers l'hébergement d'urgence. Ces situations sont des facteurs de particulière fragilité pour les mineurs concernés.

En premier lieu, le maintien des familles pauvres dans le secteur privé engendre souvent un surpeuplement préjudiciable à la réussite scolaire de leurs enfants. L'effort financier⁵⁰

⁴⁹ La composition du ménage détermine l'allocation de certaines aides et l'attribution de logements sociaux (article L.441-1 du Code de la construction et de l'habitation).

⁵⁰ En 2002, le taux d'effort net, après déduction des aides, s'élevait à 25,7 % contre 10 % en moyenne en HLM.

consenti par ces familles est élevé et grève fortement le budget familial et par suite les moyens alloués à l'enfant. Cette évolution s'explique par l'insuffisante revalorisation des aides personnelles au logement, aggravée depuis 2004 par le relèvement du seuil de versement de ces allocations de 15 € à 24 €. Elle favorise l'augmentation des expulsions qui auraient pu être prévenues grâce à l'intervention préalable des travailleurs sociaux, et débouche sur des conditions d'accueil inadaptées à la présence d'enfants.

Dans ce contexte de crise de l'offre de logements que les pouvoirs publics peinent à enrayer⁵¹, **de nombreuses familles pauvres sont contraintes d'occuper un logement relevant de « l'habitat indigne »**. Entre 15 000 et 22 000 logements insalubres sont occupés par des familles de plus de cinq enfants alors même que l'insalubrité peut affecter durablement le développement psychomoteur et/ou la sociabilité de l'enfant. Ce phénomène touche particulièrement les familles étrangères en situation irrégulière, qui n'ont pas droit à l'hébergement classique et qui sont souvent prises en charge par l'Etat, au titre de l'aide d'urgence, dans des hôtels coûteux et insalubres : près de 7 000 familles sont concernées pour le seul département de la Seine-Saint-Denis ; les squats « abritent » quelque 600 enfants dans ce même département.

En second lieu, les structures d'hébergement social et d'urgence sont un substitut à un logement souvent inadapté aux besoins des mineurs. Alors que les CHRS ont été initialement conçus pour un public masculin et adulte, 10 000 enfants y résident. Les Centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) spécialisés dans la prise en charge des familles de demandeurs d'asile restent rares. Des lieux plus adaptés tels que les « maisons-relais » et les centres maternels, où vivent 6 000 enfants, sont en nombre insuffisant. Dès lors, si l'arsenal juridique est désormais important⁵², les retards dans sa mise en œuvre offrent un sérieux contraste avec les objectifs affichés.

Enfin, les conditions de logement **des familles Rroms et des gens du voyage** sont, elles aussi, loin de garantir un environnement, notamment sanitaire, favorable à l'enfant. Rassemblant près de 250 000 personnes (dont 8 000 vivraient, selon la FAPIL, dans des « bidonvilles »), ces familles ne bénéficient d'aucune aide obligatoire. Seules certaines CAF leur versent des aides contractuelles facultatives au titre de l'habitat mobile et précaire. Par ailleurs, alors que la loi de finances pour 2006 a instauré une taxe pour les résidences terrestres mobiles, l'objectif fixé par la loi du 5 juillet 2000 de construire 44 000 places nouvelles sur des aires d'accueil et de passage n'a été atteint qu'à hauteur de 17 % à la fin 2005. L'équilibre entre les droits et les devoirs des familles itinérantes ne paraît donc pas atteint.

2.3.2. Propositions : mobiliser les services de l'Etat pour accélérer l'élimination des conditions de logement indécentes

2.3.2.1. Proposition n°12 : demander aux préfets de faire un usage plus systématique de leurs pouvoirs en matière de logement

Justification : la mise en œuvre des lois du 5 juillet 2000 sur les aires d'accueil et de passage pour les gens du voyage, du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) en matière de création de logements sociaux, et du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale en matière de résorption du logement indécemment et insalubre connaît des retards souvent imputables à la frilosité de certaines communes.

⁵¹ Sur les 500 000 logements indignes qui doivent être rénovés d'ici 2009, seuls 76 000 l'ont été fin 2005.

⁵² La loi de programmation pour la cohésion sociale prévoit la création de 4 000 nouvelles places en maisons-relais, 7 000 en CADA et 1 800 places en CHRS ; la loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement donne une priorité d'accès au parc social pour les familles sortant des dispositifs d'urgence sociale ou reprenant une activité après un chômage de longue durée.

Concernant la loi SRU, la pénalité sanctionnant les communes qui n'atteignent pas 20 % de logements sociaux, prévue à l'article 55⁵³, n'est pas suffisamment incitative, bien qu'elle fonctionne. A titre d'exemple, la direction régionale de l'Équipement d'Ile-de-France indique que la pénalité reste trois fois plus faible que le coût de construction d'un logement social.

Mise en œuvre : une **circulaire du ministère de la Cohésion Sociale** pourrait demander aux préfets de faire un usage plus systématique de leur pouvoir de substitution chaque fois que le dialogue avec les maires, et le cas échéant avec les départements, ne débouche pas sur une mise en œuvre effective. Par ailleurs, en matière de construction de logements sociaux, **il est proposé de tripler progressivement la pénalité encourue par les communes ne respectant pas leurs obligations triennales**. Cela implique de modifier le plafond de 5 % des dépenses réelles de fonctionnement constaté l'année précédente, que ce prélèvement ne doit, à l'heure actuelle, pas excéder.

2.3.2.2. Proposition n°13 : suivre plus finement l'élimination de l'insalubrité et l'évolution des capacités d'hébergement social et d'urgence

Justification : l'urgence qui s'attache pour les mineurs à la lutte contre l'habitat insalubre et l'adaptation des structures d'hébergement social à leurs besoins est insuffisamment prise en compte.

Mise en œuvre : le « comité de suivi du plan de cohésion sociale », placé auprès du ministre, est actuellement chargé du contrôle de la mise en œuvre de la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005. Il est donc légitime à évaluer la réalisation des objectifs concernant l'élimination des logements insalubres et indécents, la lutte contre le saturnisme, l'adaptation des capacités d'accueil social et d'urgence aux besoins des familles. L'arrêté ministériel du 4 mars 2005 instituant ce comité pourrait donc être précisé pour intégrer ces missions de façon plus explicite que dans sa rédaction actuelle.

Par ailleurs, les comptes-rendus trimestriels fondés sur le suivi de 52 indicateurs, dont le comité est responsable, doivent systématiquement être publiés, ainsi que les recommandations auxquelles ils donnent lieu, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui. Ils devraient aussi s'attacher plus expressément au suivi de la politique de lutte contre l'habitat insalubre.

Dans ce cadre, l'évaluation de l'accueil d'urgence et de l'hébergement social, prévue par l'arrêté précité, devra être opérée à partir d'un objectif d'élimination du recours à l'hébergement des familles à l'hôtel. Le recours de ce mode d'hébergement, inadapté aux enfants, se justifie par l'engorgement de tous types de structure d'hébergement social et d'urgence. Les maisons-relais, plus adaptées aux familles, sont souvent occupées par des publics n'ayant pas vocation à y résider qui ne trouvent notamment pas à se loger en logement social. En complément des engagements nationaux récemment décidés, de nature à générer une détente du marché du logement et afin de répondre aux besoins identifiés, **il convient de créer environ 7 000 places d'hébergement familial, réparties entre des CADA spécialisés et des maisons-relais** (cf. annexe 1).

2.3.2.3. Proposition n°14 : prévenir plus efficacement l'apparition de conditions de logement néfastes au développement des enfants

Justification : les familles les plus modestes doivent être aidées et solvabilisées afin, notamment, de prévenir leur orientation vers des structures d'hébergement d'urgence.

Mise en œuvre : trois axes devront être privilégiés (cf. annexe 1) :
- demander aux préfets de faire un usage systématique de leur faculté de demander une enquête

⁵³ Codifié à l'article L 302-7 du CCH.

préalable à l'expulsion, afin de donner toutes ses chances à la médiation sociale, qui fonctionne bien, pour devancer la sortie du logement ;

- généraliser les aides contractuelles versées par les CAF aux familles en habitat mobile afin de les solvabiliser, au même titre que les autres familles vulnérables ;
- ramener le seuil de non versement des aides individuelles au logement de 24 à 15 €, par une modification des articles D.542-7, D.755-25 et D.831-2 du Code de la sécurité sociale.

2.4. Les transferts en direction de certains mineurs vulnérables doivent faire l'objet d'une revalorisation ponctuelle

2.4.1. L'actuel système de transferts sociaux assure un minimum de ressources à la plupart des enfants les plus fragiles

Nos interlocuteurs ont souligné que le système de transferts sociaux au sens large permet aujourd'hui aux familles bénéficiaires d'échapper à la misère. Cependant, des difficultés particulières persistent, liées par exemple au surendettement⁵⁴, et justifient des aides d'urgence, sans qu'il y ait une sous-évaluation « systémique » des *minima* sociaux de nature à compromettre la survie des enfants. Le tableau n°2 montre à cet égard que la fixation des montants de ces *minima* intègre implicitement une référence au seuil relatif de pauvreté. Le RMI est, quant à lui, manifestement calculé de façon à assurer une parité de niveaux de vie selon les différentes configurations familiales à partir de l'échelle des unités de consommation de l'OCDE.

Tableau 2 : SMIC, minima sociaux et seuils de pauvreté, montants 2006 (Prestations familiales et allocations logement comprises)

Famille	API		RMI		ASS*		SMIC	
	Revenu	En % du R médian	Revenu	En % du R médian	Revenu	En % du R médian	Revenu	En % du R médian
Isolé	657	49,9	538	40,9	585	44,4	1000	75,9
Couple			835	42,3	812	41,1	1209	61,2
Isolé + 1 (8 ans)	943	55,1	857	50,1	853	49,8	1295	75,7
Couple +1 (8 ans)			982	41,4	958	40,4	1295	54,6
Isolé +2 (8 & 10 ans)	1173	55,7	1033	49,0	1092	51,8	1577	74,9
Couple + 2 (id.)			1207	43,7	1169	42,3	1470	53,2
Isolé +3 (8,10, 12 ans)	1407	56,2	1257	50,2	1560	62,4	2064	82,5
Couple + 3 (id.)			1429	45,2	1420	44,9	1866	59,1
Isolé + 4 (8, 10, 12, 14 ans)	1641	51,9	1479	46,8	1875	59,3	2389	75,6
Couple + 4 (id.)			1653	43,3	1681	44,0	2105	55,1
Isolé+5 (8,10,12,14, 16 ans)	1876	49,1	1737	45,5	2217	58,1	2737	71,7
Couple +5 (id.)	/	/	1910	42,7	1968	44,0	2339	52,2

Source : Marcihacy, mai 2006. Les allocations logement sont celles d'une famille en zone II

* ASS : Allocation de solidarité spécifique

La question de la subsistance se pose bien davantage pour les familles qui ne relèvent pas du droit commun. Cette situation concerne les familles en situation irrégulière, qui n'ont aucun droit, sinon aux aides mobilisables sans autre condition que celle de l'urgence sociale. Des aides de l'ASE peuvent ainsi être attribuées. Certaines collectivités vont plus loin et attribuent, comme la Ville de Paris, des aides en nature à ces familles, sous la forme de colis alimentaires. Depuis la LFSS 2006, les familles en situation régulière dont les enfants sont entrés irrégulièrement sur le territoire n'ont plus droit aux allocations familiales pour ces enfants, ce qui peut représenter une diminution substantielle de leurs ressources. Enfin, les familles de

⁵⁴ Le surendettement concerne cependant plutôt les ménages à partir du 2^{ème} décile de revenus.

demandeurs d'asile et les victimes ayant obtenu une autorisation provisoire de séjour lorsqu'elles ont déposé plainte pour proxénétisme ou traite, bénéficient de l'allocation temporaire d'attente (ATA)⁵⁵. Le montant de cette allocation est cependant très faible (10,04 € par jour et par adulte) et ne tient pas compte de la présence d'enfants. Un demandeur d'asile, avec un enfant qui ne bénéficie d'aucun hébergement en CADA, devra ainsi vivre avec un peu plus de 300 € par mois.

2.4.2. Propositions : privilégier des aides ciblées sur certaines catégories de mineurs vulnérables

Plusieurs auteurs estiment qu'une action volontariste de résorption de la pauvreté des enfants passe par une augmentation des transferts en direction de ces familles. Le rapport publié par le CERC en 2004 souligne que le montant de l'effort financier nécessaire pour porter le revenu de l'ensemble des familles pauvres au-dessus du seuil de 50 % du revenu médian, que ce soit par l'accroissement de leurs revenus d'activité ou par des transferts sociaux, devrait s'élever à deux milliards d'euros, soit 40 % des sommes actuellement consacrées au RMI.

Outre son coût, cette approche fait pourtant face à trois contraintes fortes :

- **une contrainte d'efficacité** : un transfert en direction des enfants affecte en effet le comportement économique des parents dans l'incitation à trouver ou retrouver un emploi. Or, on ne doit pas décourager les bénéficiaires de *minima* sociaux dans la recherche d'un emploi, même peu rémunéré ou à temps partiel. Pour éviter les « trappes à inactivité », un différentiel suffisant doit donc exister entre les ressources des bénéficiaires des *minima* et celles d'un actif occupé ;
- **une contrainte d'incertitude** : on connaît mal le niveau de vie réel des familles pauvres en raison de la multiplicité des dispositifs de soutien qui s'adressent spécifiquement à elles (cf. tableau 3 ci-dessous). L'impact des allocations logement, qui représentent entre un quart et un tiers des ressources d'un ménage au RMI est assez bien évalué : en dépit d'un ciblage assez large, concernant 20 % des ménages en 2002, elles jouent un rôle presque aussi important que les *minima* sociaux dans la réduction du taux de pauvreté et de son intensité ;

Tableau 3 : instruments de soutien aux bas revenus

	<i>Aides légales</i>	<i>Aides facultatives</i>
Aides nationales	RMI, CMU, API, Allocation de rentrée scolaire (ARS), allocations logement, allocations familiales, prime pour l'emploi, dégrèvements légaux accordés par les grandes entreprises de réseaux (EDF-GDF, France Télécom), dégrèvements nationaux de taxe d'habitation etc.	Primes de Noël, actions caritatives d'associations nationales (Restaurants du coeur, Secours populaire, etc.), dégrèvements facultatifs accordés par les grandes entreprises de réseaux (EDF-GDF, France Télécom) etc.
Aides locales	Dégrèvements locaux de taxe d'habitation, aides légales des départements etc.	Action sociale des communes (CCAS), aides versées par les caisses d'allocations familiales, aides des associations locales etc.

Source : Anne et L'Horty, juin 2002.

En revanche, **les aides locales sont beaucoup moins bien connues**, alors que, selon une étude récente⁵⁶, elles représentent en moyenne, pour un ménage inactif, près de 20 % de ses

⁵⁵ L'ATA remplace, pour les demandeurs d'asile, l'allocation d'insertion (AI) depuis le 1^{er} janvier 2006. Elle est versée sous condition de ressources, pour la seule durée d'instruction de la demande (recours compris), aux demandeurs d'asile de plus de 18 ans qui proviennent d'un pays qui n'est pas considéré comme « sûr » et qui ne sont pas logés dans une structure où le séjour est pris en charge par l'aide sociale. (art. L351-9 et sq. du Code du travail).

⁵⁶ ANNE et L'HORTY, juin 2002.

ressources et accroissent de plus d'un quart celles qu'il tire des transferts nationaux. Les aides locales sont particulièrement difficiles à cerner, car elles sont très variables selon les collectivités et il n'existe pour l'instant aucun système de collecte d'informations au niveau national. Elles ont néanmoins un impact réel en termes d'équité et d'efficacité : elles sont très majoritairement attribuées sous condition de perception d'un minimum social, ce qui renforce les « effets de trappe », excluant les individus n'ayant pas le statut conditionnant l'aide. Par ailleurs, elles prennent fortement en compte la situation familiale, souvent dès le premier enfant ;

- **une contrainte d'équité** : certains enfants sont aujourd'hui moins bien traités que d'autres. Les familles de quatre enfants et plus, représentant plus de 500 000 enfants, connaissent ainsi un décrochage de leur niveau de vie par rapport aux familles de trois enfants. Ceci s'explique notamment par le niveau comparativement plus faible des allocations familiales et de logement à partir du 4^{ème} enfant, mais ne se justifie nullement au regard de la vulnérabilité des enfants. La situation des adolescents est plus difficile à juger : on peut en effet considérer comme normal que les jeunes enfants soient favorisés par rapport aux autres puisque la pauvreté fait plus de dommages lorsqu'elle est vécue tôt, mais il semble que le niveau de vie des adolescents connaisse un décrochage excessif au regard de ce critère. Selon certains auteurs⁵⁷, une famille comptant trois adolescents de plus de 14 ans se trouve, même après transferts et en dépit des allocations logement, au dessous du seuil de 40 % du revenu médian.

2.4.2.1. Proposition n° 15 : familialiser l'allocation temporaire d'attente (ATA)

Justification : l'ATA, allouée aux demandeurs d'asile, est d'un montant très faible et n'est pas familialisée. Son poids pour les finances publiques⁵⁸ est amené à diminuer. Le durcissement des conditions de l'asile et des contrôles est en effet de nature à décourager les demandes infondées ; l'accélération de la procédure d'examen des demandes réduit la durée de versement ; les conditions d'attribution de l'ATA sont elles-mêmes plus rigoureuses que celles de l'Allocation d'insertion (AI) à laquelle elle a été substituée et l'effort de construction de places de CADA devrait permettre de réduire le nombre de personnes éligibles. Une familialisation permettrait de mieux respecter l'intérêt de l'enfant tout en ayant un impact budgétaire limité.

Mise en oeuvre : l'ATA serait attribuée sous les mêmes conditions légales qu'actuellement, mais au foyer, et non plus individuellement. Le montant journalier de 10,04 € resterait le même pour les adultes. Une majoration pour enfant de moins de 18 ans serait accordée, avec pour objectif de rapprocher le montant versé du RMI. Le coût budgétaire total devrait atteindre en année pleine 5 à 6 millions d'euros (cf. annexe 1).

2.4.2.2. Proposition n°16 : procéder à des augmentations ciblées en direction des adolescents et des familles nombreuses

Justification : plutôt qu'une refonte globale des transferts, nous préconisons des augmentations ciblées en direction des mineurs les plus défavorisés par le système de transferts notamment parce qu'il s'agit d'une amélioration réalisable à court terme et parce que l'effort financier en direction des enfants pauvres nous semble devoir se concentrer d'abord sur des prestations « en nature » comme le logement ou l'accès à la garde (cf. *supra* et partie 3).

Mise en oeuvre : il est proposé d'augmenter de moitié, sous condition de ressources, les majorations pour âge des allocations familiales versées aux adolescents de plus de 11 ans. Nous rappelons que ces majorations constituent un supplément intégral de revenu pour les bénéficiaires du RMI : la majoration pour âge n'est pas comptée dans le plafond de ressources.

⁵⁷ MARCILHACY, 2006.

⁵⁸ Selon le rapport de la Mission d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée Nationale (2005), le coût de l'allocation d'insertion versée aux demandeurs d'asile s'est élevé en 2004 à 152 millions d'euros.

Une estimation pessimiste aboutit à un surcoût de l'ordre de 300 millions € par an, soit 2,5 % du montant total des allocations versées en 2006.

Il est par ailleurs proposé d'augmenter d'un tiers, également sous conditions de ressources, le montant des allocations versées pour les enfants de rang 4 et plus. Le surcoût estimé atteint 120 millions € par an (cf. annexe 1).

2.5. L'accès à l'école doit être simplifié pour certaines catégories d'enfants vulnérables

2.5.1. Globalement satisfaisante, la scolarisation reste insuffisante pour les enfants du voyage et dans certains territoires ultramarins

Sauf exception, la scolarisation des mineurs les plus vulnérables ne pose aujourd'hui pas de difficultés majeures. **Le principe de gratuité garantit en effet un accès presque universel des enfants à l'école française.** Le droit à l'éducation et l'obligation scolaire s'appliquent à tous les enfants, quelles que soient leur nationalité ou la situation administrative de leurs parents. Le juge veille donc à ce que la situation irrégulière des parents ne fasse pas obstacle à l'inscription dans un établissement scolaire, y compris à l'école maternelle⁵⁹.

L'Education Nationale s'est par ailleurs adaptée pour fournir un accueil spécifique aux enfants étrangers primo-arrivants. Celui-ci est d'autant plus nécessaire que l'âge moyen des enfants qui arrivent en France au titre du regroupement familial augmente⁶⁰ : seule une minorité accomplit une scolarité complète sur notre territoire. A l'école élémentaire, les élèves primo-arrivants passent temporairement par des classes d'initiation (CLIN) et participent aux activités communes. Le deuxième degré propose des classes d'accueil (CLA-NSA) centrées sur l'enseignement intensif du français et des activités ordinaires en commun (sport, enseignements artistiques). Le pilotage de ces dispositifs intervient au niveau académique, par l'intermédiaire des centres académiques pour la scolarisation des nouveaux arrivants et des enfants du voyage (CASNAV). Toutefois, les pratiques divergent d'une académie à l'autre.

Des difficultés ponctuelles doivent être relevées, essentiellement liées à l'extranéité. Si les cas de refus de scolarisation par les maires pour irrégularité du séjour des parents sont aujourd'hui de plus en plus rares, des obstacles à l'accès à l'école demeurent : sporadiquement, la contestation de l'adresse des familles irrégulières sert de motif de refus de scolarisation, les Roms étant eux aussi concernés par ces pratiques⁶¹. Outre-mer, les difficultés sont beaucoup plus importantes : d'après le rectorat de Guyane, les enfants de 3 à 16 ans non scolarisés, français ou non, seraient au nombre de 3 000 mais pourraient atteindre 8 000 selon les estimations de l'INSEE. Les familles de ces enfants se heurtent à des demandes parfois illégales dans les formulaires d'inscription, portant sur la régularité du séjour. Néanmoins, le principal problème réside dans le sous-équipement et la défaillance des moyens de transport.

Par ailleurs, même si la circulaire du 13 juin 2006 adressée par le ministre de l'Intérieur aux préfets suspend l'éloignement des familles d'enfants scolarisés en cours d'année scolaire depuis septembre 2005, **la scolarisation des enfants étrangers issus de familles irrégulières se heurte inévitablement aux objectifs que les pouvoirs publics assignent à la politique de l'immigration.**

⁵⁹ CA Paris, 12 mars 1992, 11e Ch. Corr.

⁶⁰ Seuls 20% d'entre eux ont moins de 6 ans, contre 43% en 1980.

⁶¹ Selon l'association Resovigi à Lyon, certains maires mettent en avant le défaut de vaccination.

De façon plus marginale, la scolarisation de certaines catégories de mineurs paraît impossible : les victimes de la traite, par exemple, sont le plus souvent repérées après leurs 18 ans.

2.5.2. Propositions : l'Education Nationale doit s'engager davantage à l'égard des primo-arrivants et des enfants du voyage

2.5.2.1. Proposition n°17 : améliorer le pilotage national de l'action des CASNAV en faveur des enfants du voyage

Justification : l'activité des CASNAV, qui concerne à la fois les enfants du voyage et les primo-arrivants, est extrêmement riche, innovante et diversifiée. Les difficultés persistantes qu'ils rencontrent dans leur action nécessitent un long travail avec les familles et les enfants. On peut à cet égard regretter que le ministère de l'Education Nationale n'assure pas un suivi plus étroit de ces actions, ce qui permettrait d'assurer un standard minimal sur le plan national.

Mise en oeuvre : en prenant exemple sur les bonnes pratiques de l'académie de Montpellier, une **circulaire définissant des normes minimales pour la scolarisation des enfants du voyage** devrait être adressée aux recteurs d'académie. Cette circulaire demanderait à ces derniers d'informer les associations spécialisées dans l'accompagnement scolaire qu'elles peuvent avertir les CASNAV en cas de refus de scolarisation et préconiserait l'implantation d'un local d'enseignement avec un instituteur sur les aires de stationnement les plus importantes.

2.5.2.2. Proposition n°18 : généraliser les chartes relative à l'accueil des nouveaux arrivants

Justification : l'intégration des primo-arrivants dans le système éducatif classique doit s'opérer le plus rapidement possible afin d'éviter la stigmatisation liée aux classes spécifiques. S'agissant des Elèves Nouveaux Arrivants non Francophones (ENAF)⁶², l'homogénéisation des pratiques entre les académies ne semble pas primordiale, du fait de la disparité des publics. Une circulaire du ministère de l'Education Nationale met déjà en œuvre depuis 2004 les recommandations du comité interministériel à l'immigration, en prônant un « *renforcement des pratiques adaptées aux ENAF* ». Des moyens supplémentaires doivent toutefois être consacrés à ces élèves.

Mise en œuvre : il est nécessaire de **généraliser le principe d'une charte définissant clairement les engagements de l'Education Nationale vis-à-vis des nouveaux arrivants** en ce qui concerne la charge scolaire et les relations avec les parents. Une circulaire en ce sens doit permettre de s'inspirer de la bonne pratique de l'académie de Montpellier pour définir un bilan d'accueil et un parcours personnalisé, et donner une information détaillée aux parents pendant une phase d'accueil de une à cinq semaines.

2.6. L'état de santé des mineurs vulnérables révèle un manque de prévention et un accès aux soins encore imparfait

2.6.1. L'accès aux soins reste incomplet malgré une nette amélioration de la couverture santé grâce à la CMU,

Depuis le 1er janvier 2000, la Couverture Maladie Universelle (CMU) permet à toute personne résidant en France de façon stable et régulière, de bénéficier d'une prise en charge de base des prestations en nature de l'assurance maladie et maternité du régime général, ainsi que d'une couverture maladie complémentaire (CMUC). Le plafond de ressources de 6 965 € par

⁶² On recensait 39 100 nouveaux élèves en 2003-2004.

foyer fiscal paraît suffisant pour garantir la prise en charge des familles les plus démunies. Les demandeurs d'un statut de réfugié, ainsi que ceux auxquels ce statut est accordé, ont accès à la CMU. **Ce dispositif universel a donc considérablement amélioré la prise en charge des mineurs ayants-droit**, même si des refus de soins continuent d'être signalés, notamment de la part de médecins spécialistes. Une étude récente réalisée pour le compte du Fonds CMU en mai 2006 et menée dans six villes du Val de Marne fait en effet état d'un taux de refus de 41 % parmi les médecins spécialistes.

La situation des mineurs victimes de la traite est plus délicate. Ils sont très rarement identifiés comme victimes lorsqu'ils accèdent, très épisodiquement, à l'hôpital. S'agissant des mineurs prostitués, les associations se substituent dans certains cas aux autorités sanitaires dans la prévention des maladies sexuellement transmissibles.

Les enfants de parents en situation irrégulière ont, quant à eux, accès à l'Aide Médicale d'Etat⁶³ (AME), qui prend en charge les soins reconnus par la Sécurité Sociale et le forfait hospitalier. Contrairement à la CMUC, **l'AME ne couvre pas les dépassements de forfait, qui concernent notamment les soins dentaires et d'optique.** La condition impérative de résidence de trois mois ininterrompus pour ouvrir les droits à l'AME a récemment été invalidée pour ce qui concerne les mineurs. Pour l'annuler, le Conseil d'Etat s'est fondé sur l'article 3-1 de la CIDE⁶⁴, qui interdit que les enfants voient réduit leur accès aux soins nécessaires à leur santé. Il reste que l'accès aux soins est souvent tardif, plus encore que pour les bénéficiaires de la CMU : il n'intervient fréquemment qu'au stade de la maladie voire de l'hospitalisation.

Plus généralement, l'accès effectif des mineurs les plus vulnérables aux soins de santé bute sur une répartition très inégalitaire des effectifs et des moyens médicaux. Le département de Seine-Saint-Denis ne compte ainsi qu'une dizaine de lits de pédo-psychiatrie, pour des besoins très supérieurs à la moyenne nationale.

2.6.2. Les lacunes de la prévention et du suivi des prescriptions pèsent sur l'état de santé des mineurs vulnérables

En dépit d'un accès aux soins renforcé, les inégalités face à la santé restent fortes, y compris chez les mineurs : l'obésité est ainsi sept fois plus fréquente chez les enfants dont le père est ouvrier non qualifié que chez ceux dont le père est cadre. Les maladies buccodentaires, le retard de langage, la tuberculose, le saturnisme ou les problèmes de vue sont également plus fréquents et plus tardivement repérés chez les enfants les plus vulnérables, en particulier chez les plus pauvres.

L'état de santé des enfants du voyage

La clinique St Antoine à Lille a procédé à une étude comparative de l'état de santé des enfants du voyage de 0 à 6 ans par rapport à des enfants de bénéficiaires de la CMU de l'agglomération de Lille. Il apparaît que 8,3 % des grossesses des mères issues de la communauté des gens du voyage n'ont pas été suivies contre 0,8 % de celles des mères bénéficiant de la CMU. Un nombre inférieur de mères déclarent des complications, les enfants sont plus souvent prématurés et leur croissance jusqu'à 6 ans est plus difficile. Il existe aussi des différences importantes en termes de vaccination. Le suivi médical global des enfants du voyage est satisfaisant à 40 % contre 70 % pour les « enfants-témoins ».

⁶³ L'AME concerne 150 000 bénéficiaires, pour un coût de 233 millions € en 2005.

⁶⁴ CE, 1^{er} et 6^e sous-sections réunies, 7 juin 2006 : annulation des dispositions du décret n° 2005-859 du 28 juillet 2005 en ce qu'elles posent s'agissant des mineurs une condition de durée de résidence.

Cette situation peut être partiellement imputée aux insuffisances des politiques de prévention et d'administration des soins. Un effort sur les zones concentrant les difficultés sociales est souvent consenti par la PMI et la médecine scolaire. Il existe néanmoins de fortes inégalités entre les territoires⁶⁵. Les bilans de santé effectués par la médecine scolaire à l'entrée en maternelle et en primaire ne couvraient ainsi que 64 à 80 % des enfants en 2001, selon les académies. En Ile-de-France, on compte en moyenne un médecin scolaire pour 6 500 élèves. Enfin, le suivi des prescriptions semble insuffisant pour les familles les plus vulnérables, notamment celles qui maîtrisent mal le français. Les PMI hésitent à faire des prescriptions, alors même qu'elles y sont habilitées à titre exceptionnel, de crainte de se transformer en dispensaires.

2.6.3. Propositions : renforcer l'accès aux soins et la prévention des pathologies affectant particulièrement les plus vulnérables

2.6.3.1. Proposition n°19 : renforcer l'accès des mineurs à une AME plus complète

Justification : l'importance particulière des soins dentaires et d'optique pour les enfants justifie un alignement du panier de soins pris en charge par l'AME sur celui de la CMUC, généralement considéré comme satisfaisant. Par ailleurs, certaines exigences administratives favorisent les discontinuités dans la couverture : les bénéficiaires de l'AME doivent en effet prendre l'initiative du renouvellement de leurs droits. Même si la prise en charge est rétroactive, cette pratique n'est pas de nature à banaliser le recours à la médecine de ville puisqu'il est plus simple d'ouvrir un dossier à l'hôpital, ce qui est probablement à l'origine de surcoûts.

Mise en oeuvre : l'AME doit être étendue aux dépassements de forfaits en matière dentaire et optique pour les seuls bénéficiaires mineurs. Le coût de cette mesure serait de l'ordre du million d'euros par an (cf. annexe 1). Pour ce qui concerne le renouvellement des droits, la procédure doit également être alignée sur celle relative à la CMUC : les bénéficiaires ayant des enfants à charge recevront une lettre les appelant à demander le renouvellement de leurs droits.

2.6.3.2. Proposition n°20 : accentuer la prévention générale et l'orienter vers les pathologies qui affectent le plus fréquemment les mineurs vulnérables

Justification : la prévention est l'un des principaux points faibles du système de santé français. Les mineurs les plus vulnérables en souffrent au premier chef.

Mise en oeuvre : le développement des opérations de prévention sanitaire doit aboutir à une véritable éducation sanitaire des enfants. Il est nécessaire de s'appuyer à la fois sur des actions menées au sein des établissements scolaires et sur des techniques déjà existantes, mais insuffisamment répandues, comme le recours à des médecins retraités pour mener des campagnes de sensibilisation dans les établissements scolaires. Une mobilisation plus systématique des Comités d'éducation à la santé et à la citoyenneté (CESC), déjà mis en place dans de nombreux établissements scolaires, doit être engagée en faveur d'opérations de prévention sanitaire, voire pour conclure des conventions avec des fondations d'entreprise. La prévention doit s'adresser à tous mais d'abord **mettre l'accent sur les pathologies qui touchent en priorité les plus vulnérables** : prévention de l'obésité, éducation à la nutrition, éducation à la prévention des maladies buccodentaires etc. Ces démarches doivent se fonder sur une définition précise des facteurs de risques qui touchent ces enfants dans leur environnement immédiat.

⁶⁵ La Seine-Saint-Denis compte 125 centres de PMI, contre 82 dans le Val-de-Marne, 73 en Gironde, dont les populations sont comparables et 69 à Paris.

3. LA PERENNITE DE LA PROTECTION DES MINEURS LES PLUS VULNERABLES DEMANDE UN INVESTISSEMENT SOUTENU ET DIVERSIFIE

Il ne suffit pas de pallier les situations d'urgence et d'assurer un accès aux droits fondamentaux. En effet, la grande vulnérabilité des enfants obère fortement leurs chances et leur avenir. Seule une action publique précoce et résolue, s'inscrivant dans une perspective de long terme, permettra d'éviter la transmission de la pauvreté et l'exploitation des mineurs. Pour ce faire, il faut cibler *a priori* une population plus large.

La prévention constitue un investissement rentable pour la collectivité, son coût étant moindre que celui des politiques curatives. Un accompagnement aussi individualisé que possible des familles en grande difficulté, dès le stade de la petite enfance, peut renforcer les « opportunités sociales » du mineur en matière de formation, d'accès aux loisirs et à la culture. La prévention doit également conduire à une coopération plus étroite au niveau interétatique comme au niveau local, tant pour lutter contre la traite que pour prévenir l'émigration de mineurs isolés.

3.1. Un investissement massif dès la petite enfance contribuerait à prévenir les effets de la grande pauvreté

3.1.1. L'effort considérable de la Nation en faveur de la petite enfance est peu ciblé sur les familles les plus vulnérables

Les sommes consacrées à la petite enfance approchent les 13 milliards €⁶⁶, qu'il s'agisse des prestations légales⁶⁷, des dépenses fiscales ou des actions menées par les collectivités territoriales et les CAF. **Bien que ce montant soit élevé, il ne cible pas en priorité les enfants les plus vulnérables.**

Les programmes britannique ou scandinaves de lutte contre la pauvreté ont privilégié l'accès des plus petits à des modes de garde socialisés⁶⁸ (cf. encadrés ci-après). Ces dispositifs peuvent en effet avoir un impact particulièrement favorable sur les enfants les plus pauvres. Le caractère collectif de la garde rompt l'isolement relationnel et le repli sur soi des parents, fréquemment observés dans les situations de grande pauvreté. En outre, le fait de côtoyer régulièrement d'autres enfants développe leurs aptitudes relationnelles et linguistiques, facilitant par exemple l'apprentissage de la langue française par les mineurs étrangers. Le taux d'encadrement élevé de ces modes de garde par rapport à l'école maternelle favorise également le développement d'enfants qui ne tirent pas systématiquement profit d'une scolarisation précoce⁶⁹. L'accueil dès le plus jeune âge facilite aussi le suivi sanitaire et social des enfants les plus vulnérables, en particulier dans les structures d'accueil collectif.

⁶⁶ Selon la Cour des comptes (2003), les aides spécifiques à la petite enfance représentaient en 2001, 12,28 Mds €, dont 4,58 Mds € d'aides à l'accueil. Le périmètre de ce calcul exclut les aides exceptionnelles (0,49 Mds €).

⁶⁷ Il s'agit essentiellement de la PAJE, qui comprend trois niveaux : un socle forfaitaire versé à 90 % des familles, un complément de libre choix d'activité qui permet de bénéficier pendant trois ans au plus d'une allocation en cas de retrait du marché du travail pour garder ses enfants, et un complément de libre choix du mode de garde qui solvabilise le recours aux modes de garde individuels.

⁶⁸ Collectifs (crèche, halte-garderie, crèche familiale...) ou individuels (assistante maternelle, employée à domicile). On les distingue des modes de garde familiaux (par les parents ou d'autres membres de la famille) ainsi que de la scolarisation précoce en école maternelle (dès 2 ans).

⁶⁹ Cependant, la scolarisation dès 2 ans est déjà encouragée dans les ZUS (L113-1 du Code de l'éducation).

Enfin, la possibilité de bénéficier d'une solution de garde socialisée pour les enfants élimine un obstacle à l'insertion professionnelle des femmes. Le manque de places en crèche et le coût net d'un mode de garde extrafamilial freinent la reprise d'un emploi après la naissance d'un enfant. Or un éloignement durable du marché du travail réduit fortement les chances de retrouver un emploi. Cette « trappe à inactivité » est d'autant plus importante pour les ménages aux revenus d'activité les plus faibles⁷⁰.

Le programme britannique local *Sure Start* (SSLP)

Il vise à améliorer la santé et le bien-être des enfants en bas âge **dans des zones géographiques défavorisées** pour leur donner les meilleures chances dès le début de leur cursus scolaire. Il se décline sous forme d'interventions sanitaires et scolaires précoces, de services adaptés aux besoins locaux des parents dès la grossesse. Initialement concentré sur 500 zones et prenant en charge 400 000 enfants, le programme sera généralisé à toutes les communes à l'horizon 2008-2010. Le nombre de centres visé par le plan gouvernemental est de 3 500 en 2010. L'accès aux prestations créées par ce programme n'est pas soumis à conditions de ressources. Sur la période 2007-2010, une prise en charge précoce des 3-4 ans de 15 heures gratuites par semaine sera proposée aux parents qui en feront la demande (programme *early education*). Le montant des investissements publics affectés à ce programme est passé de 2,1 Mds £ en 1997/1998 à 3,6 Mds £ en 2002/2003. Le financement est assuré par le budget de l'Etat.

L'exemple danois de l'opposabilité du droit à la garde

Au Danemark, l'aide aux familles repose principalement sur l'aide en nature à la garde. Le taux de recours des parents à cette aide est extrêmement élevé (entre 60 et 80 % selon les modes de garde). Aux termes de la loi sur l'aide sociale de 1999 (*Bistandloven*), les 280 communes danoises ont l'obligation de fournir un service de garde à tout parent résidant sur leur territoire dans les trente semaines suivant la naissance de l'enfant. A défaut, les parents isolés devant interrompre leur emploi pour garder un enfant âgé de 24 semaines à cinq ans reçoivent une allocation spécifique complétant l'allocation générale d'arrêt de travail d'éducation des enfants. Les formules de garde proposées sont variées et comprennent notamment des systèmes de garde intégrés aux écoles (SFO) théoriquement ouverts aux seuls enfants scolarisés ou préscolarisés, mais peuvent être étendus aux plus de trois ans. La participation des parents dépend de leur capacité contributive. En 2000, il existait cependant une file d'attente de 4 000 enfants, soit 2 % de la classe d'âge des enfants âgés de six mois à deux ans.

Or, si presque tous les enfants entre trois et six ans sont scolarisés en maternelle, la situation est très différente pour les enfants plus jeunes. **Le CERC indique qu'en 2000, seuls 3 % des enfants issus de familles bénéficiaires d'un minimum social étaient gardés en crèche, tandis que 80 % ne bénéficiaient d'aucun mode d'accueil autre que la garde de leurs parents ou de proches.** D'autres études parviennent à la même conclusion : huit enfants d'allocataires de *minima* sociaux sur dix, âgés de quatre mois à deux ans, sont exclusivement confiés à la garde de l'entourage familial⁷¹.

Plusieurs facteurs contribuent à réduire l'accès de ces parents à la garde. Tout d'abord, en dépit d'un effort public important (8 milliards €) de développement de l'offre de garde, des pénuries subsistent localement : la moyenne nationale de 41 places pour 100 enfants⁷² cache des disparités territoriales, particulièrement défavorables aux départements ruraux (cf. encadré page

⁷⁰ Le montant du complément libre choix d'activité de la PAJE, versé en cas d'arrêt d'un emploi atteint ainsi 353,67 € / mois pour les bénéficiaires de l'allocation de base et à défaut 521,85 € / mois, montants attractifs pour les bas revenus.

⁷¹ DANIEL, 2004.

⁷² En métropole, tous modes de garde compris.

suivante). En outre, les crédits d'impôt accordés aux employeurs ne suffisent pas à développer une offre complémentaire à destination de leurs salariés. Enfin, les modes de garde classiques sont souvent inadaptés aux rythmes de travail atypiques qui concernent particulièrement les travailleurs les moins qualifiés.

L'offre de garde en Limousin

Au 1^{er} janvier 2003, le Limousin comptait 21 400 enfants âgés de moins de trois ans. La région disposait de 11 crèches familiales (trois places pour 100 enfants, proche de la moyenne nationale) et de 65 établissements d'accueil collectif sous forme de crèches collectives, de haltes-garderies et de jardins d'enfants (capacité totale de 1 700 places, ouvertes aux enfants de moins de six ans). En dehors des crèches familiales, le Limousin présente un taux d'offre de huit places pour 100 enfants de moins de trois ans, alors que la moyenne nationale est de dix en France métropolitaine. Néanmoins, si l'on tient compte des assistantes maternelles, le Limousin se situe au-dessus de la moyenne nationale (41 places) avec 48 places pour 100 enfants en Haute-Vienne, 46 en Corrèze, et 42 en Creuse.

Cette situation engendre, au moins pour les modes collectifs de garde, un rationnement de l'offre qui pénalise d'abord les familles les plus pauvres. L'accès aux crèches est ainsi fréquemment contingenté et réservé en priorité aux ménages « bi-actifs ». La loi n° 2006-339 du 23 mars 2006 relative au retour à l'emploi et sur les droits et devoirs des bénéficiaires de *minima sociaux* entérine cette hiérarchisation des publics. En effet, si elle oblige les établissements et services d'accueil des enfants de moins de six ans « à garantir l'accueil d'un nombre déterminé d'enfants non scolarisés âgés de moins de six ans à la charge de bénéficiaires du RMI, de l'API et de l'ASS », elle prévoit que ces places seront réservées aux personnes « qui vivent seules ou avec une personne travaillant ou suivant une formation rémunérée et qui ont une activité professionnelle ou suivent une formation rémunérée ». Les formules souples de garde, comme l'accueil à temps partiel, ouvertes aux ménages mono-actifs ou « bi-inactifs » semblent plus difficiles d'accès pour les enfants les plus vulnérables.

Par ailleurs, le taux d'effort demandé aux familles les plus pauvres limite fortement leur intérêt à recourir aux modes de garde socialisés par rapport aux modes de garde familiaux. La contribution restant à leur charge est en effet élevée au regard de leurs revenus. Il convient néanmoins de souligner que d'importants progrès ont récemment été réalisés sur ce point. La LFI pour 2005 a transformé en crédit d'impôt la réduction d'impôt accordée au titre des frais de garde des enfants à charge de moins de six ans⁷³, ce qui accroît le caractère redistributif de la dépense fiscale dans la mesure où tous les ménages en bénéficient désormais, y compris ceux qui ne sont pas imposables ou qui ne perçoivent que des revenus de transfert. Selon la CNAF, le coût net d'une place en crèche pour les familles percevant un SMIC était ainsi de 71 euros par mois en 2005 (contre 98 euros en 2003) et de 117 euros pour une assistante maternelle (contre 260 euros). La LFI pour 2006 a en outre porté de 25 à 50 % le taux du crédit d'impôt pour une dépense fiscale de 620 millions d'euros.

3.1.2. Propositions : à terme, l'accès à la garde doit devenir opposable aux communes pour inciter les familles les plus vulnérables à y recourir

3.1.2.1. Proposition n° 21 : en dix ans, rendre opposable aux communes le droit à un mode de garde socialisé

Justification : face aux difficultés d'accès aux modes de garde, les enfants les plus vulnérables souffrent d'une exclusion injustifiée en termes d'équité. L'accès à un mode de garde

⁷³ Article 88 de la LFI pour 2005, article 200 quater B du CGI. Les dépenses sont plafonnées à 2300 € par enfant.

socialisé, quel qu'il soit, doit devenir un droit opposable, d'autant que son impact est positif pour le devenir des enfants les plus vulnérables⁷⁴.

L'opposabilité de ce droit d'accès aux modes de garde n'est cependant pas envisageable immédiatement. Les coûts qu'elle induit pour les communes et les modifications qu'elle devra entraîner quant aux compétences obligatoires de celles-ci exigent du temps. Il est néanmoins indispensable de poursuivre et d'amplifier l'effort entrepris au cours des cinq dernières années en faveur de la petite enfance en planifiant l'organisation de cette nouvelle compétence. Par ailleurs, les fonds consacrés à la petite enfance étant importants, leur allocation doit être évaluée et éventuellement revue. C'est particulièrement le cas de **la prestation sociale unique des CAF**, qui couvre 60 % des dépenses de fonctionnement d'une place de crèche quels que soient la capacité de financement de la commune ou son taux d'équipement. Ce système favorise la construction de crèches, bien public apprécié mais coûteux, dans les communes les plus riches, sans permettre aux communes moins bien dotées d'en supporter le coût.

L'opposabilité concernerait aussi bien les communes que les groupements intercommunaux. Ces deux échelons ont déjà largement investi ce champ de compétence, et disposent de la connaissance du contexte local et des moyens pour agir⁷⁵. Par ailleurs, il est cohérent de rapprocher cette compétence de celle qu'ont déjà les communes en matière d'école maternelle.

Mise en œuvre : pour rendre opposable le droit à la garde dans un délai raisonnable de dix ans, le Code général des collectivités territoriales doit d'abord être modifié de façon à faire de l'organisation des modes de garde **une compétence obligatoire des communes**, ces dernières ayant la possibilité de la déléguer, si nécessaire, à un établissement public de coopération intercommunale (EPCI). En cas de carence de l'offre disponible, la commune aurait plusieurs solutions à sa disposition : l'organisation de transports, le recours aux crèches d'employeurs publics ou privés par conventions, la scolarisation dès les 2 ans de l'enfant ou une compensation financière aux familles, au moyen de chèques emploi-service universels. Ces options permettront d'éviter des recours juridictionnels systématiques en cas d'offre temporairement insuffisante.

L'action à court et moyen terme doit porter en priorité sur l'offre de modes de garde, qui doit être à la fois suffisante, diversifiée et adaptée. La commune s'appuiera au préalable sur une évaluation locale et précise des besoins, réalisée avec tous les acteurs (Etat, CAF, autres collectivités territoriales, en particulier la région, représentants des entreprises et des salariés, représentants des usagers etc.). **Une attention particulière devra être portée, dès cette phase d'évaluation, aux besoins spécifiques des familles les plus démunies.** Pour ce faire, les communes pourront s'appuyer sur le schéma pluriannuel de développement des services d'accueil des enfants de moins de six ans, déjà prévu par l'article L.214-2 du Code de l'action sociale et des familles, actuellement facultatif, mais qui doit devenir obligatoire dans le cadre de la réforme préconisée ici.

La montée en charge de l'offre de modes de garde devra donc :

- **privilégier les réseaux d'assistantes maternelles (RAM).** Cette formule, dans laquelle la collectivité est l'employeur des assistantes maternelles, est moins coûteuse, les coûts fixes étant réduits, et plus flexible. Elle est **particulièrement adaptée à la situation des zones rurales et des collectivités les moins bien dotées.** Les RAM présentent en outre l'intérêt de décharger les familles des tâches administratives, qui peuvent constituer un obstacle pour les plus vulnérables d'entre elles, en particulier les familles étrangères ;
- **être accompagnée d'un effort de formation.** La récente revalorisation du statut des assistantes maternelles devrait renforcer l'attractivité du métier ; la formation, compétence

⁷⁴ ROUYER, TROUPEL, ZAOUCHE-GAUDRON (2004).

⁷⁵ En participant à la construction et aux frais de fonctionnement des crèches collectives, ou en étant les employeurs d'assistantes maternelles agréées regroupées dans un « réseau d'assistantes maternelles » (ou crèche familiale).

régionale, doit accompagner la modification des compétences communales. Il est donc souhaitable que les régions participent à la synthèse des diagnostics locaux. Dans un souci d'équilibre territorial, les aides à l'installation doivent être développées ;

- **encourager les formules d'accueil multiple telles que les haltes-garderies et les crèches ainsi que celles à horaires décalés ;**

- **être soutenue par des aides des CAF concentrées sur les collectivités qui en ont le plus besoin :** les aides en faveur des crèches collectives doivent en particulier être modulées en fonction des ressources des communes et de la situation économique locale. Il faut en outre conditionner l'aide au fonctionnement à une véritable évaluation des besoins et à un contrôle du taux d'occupation de la structure.

Financement : l'effort financier des communes sera largement soutenu par la **branche famille** de la Sécurité sociale dans le cadre des **contrats Enfance**. La charge supplémentaire pesant sur cette branche sera gagée par un **durcissement des conditions de ressources de l'allocation de base de la PAJE** (540 millions € par an) et par une **suppression du complément de libre choix d'activité** (CLCA, 2,7 milliards € par an). Ce complément, qui a remplacé l'APE (allocation parentale d'éducation) est critiqué pour son impact défavorable sur l'insertion professionnelle des familles pauvres. Le rapport Hirsch indique qu'elle a conduit au retrait du marché du travail de 150 000 travailleurs peu qualifiés. D'autres études montrent que 57 % des femmes bénéficiaires de l'APE auraient souhaité continuer de travailler si elles avaient pu accéder à un mode de garde adapté. Au terme des dix années, la dépense totale d'investissement atteindra 3,66 milliards € et les charges de fonctionnement 2,34 milliards € (cf. annexe 1).

3.1.2.2. Proposition n° 22 : encourager le recours à la garde des familles les plus vulnérables

Justification : l'exercice d'un droit opposable à la garde d'enfant doit être complété par une action spécifique en faveur de la demande de garde des familles les plus vulnérables. C'est à cette seule condition que l'exercice de ce droit profitera aux enfants qui en ont le plus besoin.

Cette action doit moins porter sur la solvabilisation de la demande des ménages les plus pauvres, le taux d'effort ayant été ramené à un niveau supportable⁷⁶, **que sur la généralisation effective du recours à la garde**, y compris ponctuelle, articulée avec le soutien à l'insertion sociale et professionnelle des parents.

Mise en œuvre : les services d'insertion des départements doivent prendre en compte de façon plus systématique les difficultés liées à la garde d'enfant des allocataires du RMI et de l'API. La banalisation du recours ponctuel à la garde, y compris de la part de familles bénéficiaires de transferts, peut passer par une utilisation ciblée des titres emploi service locaux. Cette voie sera prochainement explorée en Ile-de-France, le Conseil Régional ayant décidé⁷⁷ d'accorder aux allocataires de l'API « *en recherche d'emploi et/ ou inscrits dans une démarche d'insertion professionnelle* » des « *chéquiers* » correspondant à cinq fois une heure de garde à domicile (dans la limite de deux chéquiers par an), « *afin de favoriser leurs démarches d'accès aux services et aux droits* ». **L'octroi de tels titres par les services sociaux, en les élargissant aux modes de garde socialisés, doit être encouragé.**

⁷⁶ Il convient néanmoins de noter que le système du crédit d'impôt pose deux types de difficultés : il ne dispense pas de l'avance des frais et il ne protège pas contre l'inflation du coût des modes de garde que suscitera la revalorisation du statut des assistantes maternelles. Il ne saurait donc se substituer aux allocations de la PAJE et aux modulations de tarifs des places en structure.

⁷⁷ Décision CR 17-06 du 18 mai 2006, autorisant la distribution de 20 000 chéquiers.

3.2. L'investissement dans l'éducation et la formation des enfants les plus vulnérables est la condition *sine qua non* de leur intégration sociale

3.2.1. L'école doit perfectionner ses nombreux outils de prévention des difficultés des mineurs les plus vulnérables

Alors que la collectivité dépense beaucoup pour la prise en charge de l'enfance, elle peine à consolider cet investissement par un souci de réussir l'intégration scolaire, sociale et professionnelle des mineurs en difficulté.

Les mineurs déjà fragilisés par la pauvreté ou l'extranéité souffrent souvent de **retards scolaires plus prononcés** que les autres élèves : 45 % des enfants pauvres, par référence au seuil de 60 % du revenu médian, enregistrent un retard à l'entrée en 6^{ème}, contre 25 % en moyenne. Ils sortent plus précocement du système scolaire et **à 17 ans, 20 % des enfants pauvres ont arrêté leurs études, contre 1 % dans les déciles de niveau de vie les plus élevés.**

Plusieurs facteurs se conjuguent pour expliquer ce handicap : le faible capital social et scolaire des parents, qui induit une mauvaise maîtrise de la langue française et un niveau de diplômes bas ; les conditions de vie difficiles, notamment lorsque le logement est surpeuplé ou insalubre ; la sectorisation de la politique de la ville (ZUS), qui a accentué la concentration géographique de populations en difficulté ; l'action publique éducative assez peu ciblée, 20 % des élèves des écoles et des collèges étant en zone d'éducation prioritaire (ZEP), ou encore les effets pervers tels que les stratégies d'évitement des ZEP par des familles au revenu moyen et le faible impact de la revalorisation des crédits budgétaires sur la réussite scolaire⁷⁸.

Dans un but palliatif, de nombreuses initiatives sont prises par l'Education Nationale (cf. encadré ci-après), renforcées par la nomination, en octobre 2005, de référents académiques du groupe « Grande pauvreté et réussite scolaire » pour prévenir les risques de décrochage scolaire précoce.

Sur un plan connexe, **les équipes de réussite éducative (ERE)**, récemment instituées par le plan de cohésion sociale sur 200 sites, visent à apporter une réponse globale, en termes sociaux, sanitaires et éducatifs, à des difficultés particulières repérées dans le cadre scolaire. Créées à l'initiative des caisses des écoles ou de groupements d'intérêt public (GIP) mis en place par les communes, elles réunissent enseignants, réseaux d'aide aux élèves en difficulté, éducateurs, animateurs, travailleurs sociaux et médecins. L'accompagnement des mineurs, qui peut s'étendre de la maternelle à la fin de la scolarité obligatoire, est formalisé par la signature d'un contrat entre l'ERE et la famille, précisant les engagements de chacun.

L'évaluation de ce dispositif récent est encore incertaine. On peut néanmoins souligner qu'il semble insuffisamment articulé avec l'action sociale des départements. L'absence de définition claire du rôle assigné aux départements dans ce cadre conduit à des niveaux d'implication très inégaux et instaure une concurrence inutile avec des structures socio-éducatives déjà mises en place par les collectivités territoriales, comme c'est le cas dans le Nord.

Bonnes pratiques pédagogiques en faveur des enfants les plus vulnérables

Dès la maternelle, la mise en place de « **classes passerelles** » bénéficiant d'un taux d'encadrement renforcé (un adulte pour huit enfants, contre un pour trente en moyenne) a été encouragée par le décret n° 2000-762 du 1^{er} août 2000. Un partenariat est généralement organisé entre l'Education Nationale, la CAF et la commune, laquelle finance la plupart des surcoûts⁷⁹.

⁷⁸ MAURIN, 2004.

⁷⁹ En matière de personnel (Agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles, éducateurs, puéricultrices), de locaux et de matériels.

En dehors de cette expérimentation, peu d'outils permettent d'identifier réellement les difficultés de l'enfant en maternelle. Celles-ci se traduisent surtout, à l'entrée au cours préparatoire, par une perte de confiance, difficile à regagner par la suite. **Les cours préparatoires renforcés** (mettant l'accent sur la lutte contre l'illettrisme) constituent un début de réponse à ces problèmes.

S'agissant des rythmes scolaires, une expérience menée à la cité des Bosquets en Seine-Saint-Denis a démontré qu'en maternelle **la pratique de la sieste matinale facultative** et le début des activités vers 11h permettaient une attention bien meilleure des enfants les plus pauvres, surtout si une collation leur était distribuée en milieu de matinée.

Une réflexion sur les pratiques pédagogiques est conduite sur les moyens permettant le rattrapage rapide d'un éventuel retard par les enfants les plus vulnérables. Il semble que les pistes les plus prometteuses incitent à privilégier l'enseignement collectif, dans des classes hétérogènes, avec une mesure régulière de la progression des élèves, plutôt qu'un enseignement différencié ou individualisé. Par ailleurs, certaines méthodes, comme les devoirs à la maison en primaire, handicapent particulièrement les enfants les plus pauvres en conditions de vie, dont les parents ne peuvent pas apporter une aide suffisante ou dont le logement interdit tout travail autonome de qualité.

3.2.2. Après 16 ans, la poursuite de l'éducation et de l'insertion des mineurs étrangers est compromise par l'exigence d'un titre de séjour

Les mineurs de 16 ans et plus, non titulaires de titre de séjour, sont confrontés à de sérieuses difficultés d'accès à l'apprentissage en fin d'obligation scolaire. Certes, la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005 facilite l'accès des mineurs pris en charge par l'ASE avant 16 ans à une formation professionnelle rémunérée. Aux termes de l'article L 341-1 du code du travail, la situation de l'emploi ne peut être opposée à la demande d'autorisation de travail en vue de la conclusion d'un contrat d'apprentissage ou de professionnalisation. Les mineurs se voient délivrer une carte de séjour temporaire portant la mention « salarié » ou « travailleur temporaire », en fonction de la durée du contrat de travail.

Pour tous les autres mineurs non titulaires d'un titre de séjour, non pris en charge par l'ASE avant leurs 16 ans, **exercer une activité professionnelle ou suivre une formation professionnelle rémunérée se heurte aux règles de droit commun et à la nécessité de disposer d'une autorisation de travail.** De surcroît, la situation de l'emploi leur est opposable. La circulaire du ministère de l'Intérieur du 5 mai 2005 ouvre la possibilité d'obtenir un titre de séjour temporaire aux jeunes majeurs disposant de faibles perspectives de retour dans leur pays d'origine. Elle invite à tenir compte de leur parcours d'insertion, des études accomplies et de leur situation familiale. Cependant, pour plusieurs de nos interlocuteurs, cette dérogation reste exceptionnelle. La loi relative à l'immigration et à l'intégration entérine les dispositions de la circulaire sans avancée nouvelle⁸⁰.

3.2.3. Propositions : supprimer les obstacles pédagogiques et administratifs à la formation des mineurs les plus vulnérables

3.2.3.1. Proposition n° 23 : développer les outils efficaces pour réduire l'échec scolaire

Justification : pour conforter les initiatives de l'Education Nationale, qu'il apparaisse difficile de compléter aujourd'hui, il convient surtout de travailler à l'amélioration de l'environnement des élèves vulnérables. **Le renforcement du dialogue avec les parents**, qui manquent souvent d'estime de soi et dont le capital social et scolaire est modeste, vise à les inciter à s'impliquer

⁸⁰ Elle prévoit que le mineur étranger isolé confié à l'ASE « depuis qu'il a atteint au plus l'âge de 16 ans pourra bénéficier d'un titre vie privée et familiale ». Les conditions précises d'application de ce critère d'âge détermineront la portée réelle de ce texte et les marges de manœuvre des préfets.

activement dans le parcours scolaire de leur enfant. **Par ailleurs, l'adaptation des pratiques pédagogiques est nécessaire.** Les enseignants doivent recevoir des formations spécifiques afin que changent leurs représentations, notamment de la grande pauvreté, car leur intervention peut être déterminante tant dans l'évaluation de la situation de l'enfant (hygiène, retards, absentéisme, alimentation etc.) que dans son développement.

Mise en œuvre : il s'agit tout d'abord de permettre aux jeunes d'échapper autant que possible à un logement précaire, surpeuplé, ou insalubre et à un habitat dégradé grâce à des places en internat. Le plan de cohésion sociale prévoit la création de 30 internats de réussite éducative, ils « *accueilleront les collégiens repérés par les enseignants comme étant en grande difficulté, du fait de leur comportement ou de leur environnement* ». Ces dispositifs doivent être utilisés en priorité pour les enfants issus de fratries nombreuses pour lesquels le parcours scolaire est particulièrement difficile.

Par ailleurs, pour impliquer les parents dans la scolarité de leur enfant et dans la vie de l'école, dont ils ont souvent une représentation négative, il importe de développer le recours à des médiateurs. En effet, la sollicitation de personnes issues de communautés étrangères et « qui ont réussi » ou de communautés des gens du voyage pour effectuer la médiation a été expérimentée dans certains quartiers avec succès.

3.2.3.2. Proposition n° 24 : ouvrir l'accès à l'apprentissage à tout mineur étranger s'inscrivant dans un parcours d'intégration

Justification : en l'état actuel du droit, les enfants entrés irrégulièrement sur le territoire après 13 ans ou dont l'accès de plein droit à un titre à 18 ans⁸¹ est compromis ne peuvent pas accéder à l'apprentissage.

Mise en œuvre : dans ce contexte, nous proposons de délivrer une autorisation de travail temporaire donnant accès à l'apprentissage à tout mineur étranger, isolé ou non, dans le cadre d'un contrat d'accueil et d'intégration spécifique pour les mineurs de 16 à 21 ans, signé conjointement par l'intéressé et le préfet. Ce contrat pourrait servir de base à l'examen de la situation administrative du jeune à ses 18 ans, en fonction notamment de son insertion et du sérieux de sa formation. Il ne s'agit pas en l'espèce de permettre la régularisation systématique des jeunes majeurs, mais de créer les conditions, pour ceux qui sont sur le sol français et qui entreprennent une démarche en ce sens, d'une intégration réelle.

3.3. Souvent négligé, l'accès aux loisirs, au sport et à la culture doit être facilité

3.3.1. Les dispositifs d'accès des familles aux vacances et aux loisirs sont trop peu accessibles

En première analyse, l'impact du sport, de la culture, des vacances et des loisirs sur la prévention de la pauvreté et de l'exclusion paraît anecdotique en comparaison avec les conditions de vie évoquées plus haut. **Ces biens** ne sauraient pourtant être considérés comme superflus⁸² : ils **jouent un rôle essentiel** dans la socialisation et l'épanouissement de l'enfant. La pratique pédagogique, déjà évoquée, de classes de sport et d'activités artistiques ouvertes aux primo-arrivants montre bien tout le profit que les mineurs, qu'il s'agisse de jeunes français ou étrangers, en retirent. A ce titre, l'article 30 de la CIDE promeut « *le droit au repos et aux loisirs, de se livrer au jeu et à des activités récréatives propres à son âge, et de participer librement à la*

⁸¹ Par exemple une entrée avant 13 ans mais avec accueil chez des personnes qui ne sont pas les représentants légaux ; ou bien des mineurs étrangers isolés accueilli par l'ASE après 17 ans (cf. annexe 6).

⁸² Aucun de ces biens ne figure parmi les 24 indicateurs retenus par l'INSEE pour définir les difficultés de conditions de vie.

vie culturelle et artistique ». De même, la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions fait de « *l'égal accès de tous, tout au long de la vie, à la culture, à la pratique sportive, aux vacances et aux loisirs* » un « *objectif national* », qui « *permet de garantir l'exercice effectif de la citoyenneté* ».

Leur accès reste cependant marqué par de très fortes inégalités : le ministère du Tourisme estime ainsi que 5 à 6 millions de Français ne partent pas en vacances, dont la moitié pour des raisons financières. Selon le CERC, 73 % des ménages appartenant au 1^{er} décile de revenu, et 93 % des ménages pauvres (pauvreté mesurée en conditions de vie) n'ont pas les moyens de partir en vacances.

De nombreux dispositifs ont toutefois été mis en œuvre : en 2004, les CAF ont ainsi consacré plus de 650 millions € au « temps libre des enfants et des adolescents », dont 270 millions € au titre des « contrats temps libre » qui cofinancent les dépenses de fonctionnement d'équipements communaux à finalité socio-éducative. L'Etat, au titre de la politique de la ville, investit dans l'équipement sportif des quartiers urbains défavorisés ainsi que dans l'organisation de loisirs pendant la période estivale (opérations Ville Vie Vacances). Les directions départementales de la jeunesse et des sports (DDJS) distribuent des « coupons sport » qui soutiennent l'acquisition d'une licence sportive. En 2003, l'Agence Nationale des Chèques Vacances (ANCV) a financé 25 000 premiers départs en vacances au moyen de la contre-valeur de chèques périmés. Le GIP Bourse Solidarité Vacances (BSV) collecte des offres de séjour à prix réduit mis à disposition par les voyagistes et les diffuse auprès des acteurs sociaux : cette opération a permis à 30 000 personnes de partir en vacances en 2003, dont 40 % pour la première fois. Il existe enfin de nombreuses initiatives associatives, comme les voyages à la mer organisés par le Secours Populaire et de la part des fédérations sportives.

D'une manière générale cependant, **les dispositifs les plus importants se caractérisent par un faible ciblage** : c'est notamment le cas des contrats temps libre, dont l'objet n'est pas de remédier aux situations de sous-équipement local, ni de favoriser un public particulier. C'est aussi le cas du dispositif « chèques vacances », sans lequel 2 millions de personnes, sur 6,3 millions de bénéficiaires, ne seraient pas parties en vacances, mais qui profite essentiellement, comme les aides des comités d'entreprise, aux salariés bien intégrés. Les travailleurs pauvres en sont largement exclus.

Les soutiens publics sont par ailleurs relativement volatils, les loisirs et la culture faisant souvent les frais des restrictions budgétaires : le nombre de coupons sport a ainsi connu une baisse drastique entre 2001 (240 000) et 2003 (47 000) et les subventions d'Etat aux associations de quartier ont connu une forte diminution en 2005, avant d'être réévaluées à la suite des violences urbaines de novembre.

3.3.2. Proposition n° 25 : coordonner les actions pour améliorer l'accès des enfants les plus vulnérables aux loisirs, au sport et à la culture

Justification : il ne s'agit pas de remettre en question les fondements de la politique actuelle en faveur de l'égal accès de tous à la culture et aux loisirs, ni d'établir un cadre rigide ou obligatoire pour des domaines qui appellent un large degré de liberté. Cependant, la profusion des acteurs nationaux et locaux atténue l'efficacité des actions entreprises.

Un besoin de coordination se fait particulièrement sentir au niveau du soutien des familles et des enfants dans l'accès aux loisirs. S'il est éminemment souhaitable que les infrastructures publiques culturelles et de loisirs soient ouvertes à tous les enfants, quelle que soit leur origine sociale, il faut apporter un soutien spécifique aux plus vulnérables pour qu'ils profitent au mieux des dispositifs de droit commun.

Mise en œuvre : au niveau national, il est nécessaire que l'action des différents ministères concernés, de la CNAF et des principaux opérateurs nationaux (ANCV etc.) soit précisément et conjointement évaluée, comme le demandait l'IGAS dans son rapport de 2004 relatif à la mise en œuvre de la loi du 29 juillet 1998. Cette évaluation fera apparaître des synergies potentielles ; en particulier, une meilleure articulation entre le GIP BSV et l'action sociale de l'ANCV doit être envisagée.

Au niveau local, les schémas départementaux de l'organisation sociale doivent devenir le support de la coordination des acteurs dans le domaine de l'accès aux loisirs, à la culture et aux vacances. Les CAF, les DDJS, les directions régionales des affaires culturelles, la mission ville, ainsi que les principales structures associatives locales y participeraient. Parmi les priorités à définir, le schéma s'attacherait d'abord aux besoins des préadolescents (10-13 ans), dont la situation est souvent négligée par les programmes publics.

Le schéma aurait un volet « offre » et un volet « demande » pour coordonner les politiques de subventions aux familles et favoriser la mobilisation de soutiens privés, notamment de la part des **fondations d'entreprise**. Il devra permettre d'élargir les modes d'intervention des travailleurs sociaux auprès des familles en difficulté : les loisirs, la culture, les vacances pourront constituer des leviers complémentaires en vue de l'insertion sociale de la famille et des enfants, en mettant en valeur leur dimension de « projet ». Cette démarche, qui rejoint celle développée par les CAF depuis 2001 en matière d'aide au départ en vacances, mérite d'être étendue.

3.4. Les risques liés à l'émigration des mineurs vers la France doivent faire l'objet d'une meilleure prévention

3.4.1. L'image d'Eldorado de l'Europe et l'insuffisante coopération internationale facilitent l'action des réseaux d'immigration et de traite

Bien souvent, les familles qui « mandatent » des mineurs pour le voyage en Europe ne connaissent pas, ou ne veulent pas connaître, les risques encourus par les enfants, notamment celui de prostitution. De la même façon, certains demandeurs d'asile, encouragés par les passeurs, n'ont pas une image réaliste de la procédure de demande d'asile et de leurs futures conditions de vie en France. Les campagnes « officielles » de prévention de l'émigration souffrent d'un manque de crédibilité par rapport à l'image idéalisée que véhiculent les médias et les *diasporas*.

La lutte contre la traite des êtres humains et contre l'exploitation des mineurs font l'objet d'un large consensus au niveau international. Depuis la convention fondatrice des Nations Unies sur la criminalité transnationale organisée – dite convention de Palerme – **un cadre politique et juridique conséquent a été mis en place**. En 2003, l'OSCE s'est dotée d'un Plan d'Action et le Conseil de l'Europe a élaboré en 2005 une convention sur la protection des victimes⁸³. Au niveau communautaire, depuis l'adoption en 1997 d'une action commune en matière de lutte contre la traite des êtres humains et l'exploitation sexuelle des enfants, les initiatives se sont multipliées. Plusieurs textes ont été adoptés⁸⁴, le mandat d'arrêt européen a vu son champ d'application étendu à l'incrimination de traite et la Commission européenne a lancé de nombreux programmes, ciblés sur la lutte contre la traite ou plus larges⁸⁵.

Sur le plan opérationnel, des progrès ont également été réalisés, notamment au niveau de la coopération policière : dès 1999, Interpol s'est doté d'une sous-direction « Traite des êtres

⁸³ Signée par la France, elle devrait être soumise à ratification au premier semestre 2007.

⁸⁴ Décisions cadres du 19 juillet 2002 relative à la lutte contre la traite des êtres humains et du 22 décembre 2003, relative à la lutte contre l'exploitation sexuelle des enfants. La LSI en a transposé les principaux éléments.

⁸⁵ STOP (Sexual Trafficking of Persons – formation des responsables de la lutte contre la traite) ; DAPHNE (aide aux enfants, adolescents et femmes victimes de violence) ; OISIN, GROTIUS, FALCONE pour la formation et l'échange dans le domaine judiciaire, ARGO dans le domaine de l'asile et de l'immigration.

humains » qui englobe la criminalité contre l'enfance et l'immigration clandestine, tandis que l'UE a créé une *task force* des chefs de police.

Mais la lutte contre les réseaux de traite n'est pas épargnée par les carences de la coopération pénale internationale, si bien que la traite reste un crime rarement réprimé et très rémunérateur pour ses auteurs. La mise en oeuvre des déclarations d'intentions se heurte dans les pays sources à la corruption et à la faiblesse des systèmes juridiques. Dans les pays de destination, elle souffre de l'absence de structures chargées de centraliser les données et d'enquêter : l'OCRTEH française n'a par exemple pas d'équivalent en Europe. Dans les pays d'arrivée, la lutte contre la traite pâtit aussi du rôle limité d'Europol, dont le travail reste avant tout analytique. Enfin, elle ne constitue pas partout une priorité : certains Etats, en raison de l'importance du phénomène sur leur territoire (Italie), d'un traumatisme national (Belgique), ou d'une approche particulière de la prostitution (Suède), ont développé des approches intégrées, conjuguant prévention, protection des victimes et répression (cf. annexe 5). D'autres pays ont une conception plus libérale de la prostitution qui complique la coopération : en Allemagne, le bénéfice des dispositifs ouverts aux victimes mineures de la traite n'est pas ouvert aux individus de plus de 16 ans.

La France a été pionnière en se dotant d'un office central en charge de la répression des auteurs de traite. Pourtant, elle ne consacre à cette politique que peu de ressources : l'OCRTEH ne compte qu'une trentaine d'agents et peine à sensibiliser et coordonner l'action des multiples acteurs potentiellement impliqués, de l'inspection du travail aux douanes en passant par la PAF.

3.4.2. Propositions : renforcer l'information dans les pays d'origine et la coopération opérationnelle

3.4.2.1. Proposition n° 26 : soutenir les ONG et utiliser le réseau consulaire pour mieux informer les familles sur les leurres de l'émigration clandestine

Justification : il n'est pas facile d'aller à l'encontre du rêve véhiculé par les médias occidentaux ou les *diasporas* et exploité par les passeurs. L'expérience prouve néanmoins qu'un travail de sensibilisation bien mené, relayé sur le terrain auprès des populations, peut décourager certaines migrations.

Mise en œuvre : la prévention doit être crédible. Il convient donc de ne pas se limiter à des campagnes « officielles », qui porteraient trop la marque des pouvoirs publics du pays de destination ou du pays source. Les médias grand public doivent donc être davantage mobilisés : ceux qui s'adressent aux jeunes, comme les chaînes musicales internationales, doivent être associés à ces campagnes de prévention. Le travail des organisations non gouvernementales (ONG) doit être soutenu, notamment quand il s'articule avec des projets d'aide au retour.

Il reste que les **services consulaires**, points de passage obligatoires pour beaucoup d'aspirants à la migration, doivent jouer un rôle plus important, en diffusant l'information sur les risques de l'immigration clandestine. **Les agents doivent être formés à cette mission de prévention.**

Il y a clairement intérêt à une mutualisation des efforts entre pays de destination, non seulement sur le plan financier, mais également sur celui du retour d'expériences. A défaut d'une plus grande implication de l'UE, des partenariats entre Etats membres doivent être conclus.

3.4.2.2. Proposition n°27 : renforcer les outils opérationnels de lutte contre la traite aux niveaux national et européen

Justification : l'arsenal juridique national et européen est aujourd'hui suffisant mais sa mise en oeuvre reste lacunaire.

Mise en œuvre : au niveau national, les moyens de l'OCRTEH doivent être renforcés, à condition que de nouveaux objectifs de démantèlement de réseaux lui soient donnés. Les grandes juridictions (Paris, Lyon, Strasbourg, Nice, etc.) doivent se doter de magistrats référents en matière de traite des êtres humains de façon à améliorer la coordination des services impliqués. En particulier, l'inspection du travail pourrait cibler ses contrôles sur les lieux « à risque » (hôtels, ateliers de confection etc.).

Sur le plan européen et international, l'harmonisation des outils juridiques doit être poursuivie au niveau européen, notamment pour ce qui concerne la définition de l'enfant. Par ailleurs, les Etats membres de l'UE doivent se doter de services de police référents pour la traite des êtres humains. La coopération technique avec les pays sources doit enfin être améliorée, de façon à accélérer la mise en œuvre des outils de répression et de protection.

3.5. L'aide au retour doit être reliée le mieux possible à un parcours d'insertion dans le pays d'origine

3.5.1. L'échec de l'aide au retour est patent pour les familles comme pour les mineurs étrangers isolés

Depuis 1974, de nombreuses mesures incitatives au retour volontaire des familles étrangères dans leur pays d'origine ont été organisées par les pouvoirs publics. Leur efficacité est néanmoins contestable. Cela tient à l'exclusion de certains ressortissants de pays d'origine « sûrs », mais aussi au montant insuffisamment incitatif des aides financières : « l'aide au départ » pour les étrangers en situation irrégulière s'élevait ainsi en 2001 à 152 € par adulte et 45 € par enfant ; sa nette revalorisation en juillet 2005⁸⁶ pour les déboutés du droit d'asile reste toutefois insuffisante au regard du gain potentiel procuré par un travail clandestin.

L'insuffisante concertation entre les acteurs du retour est un autre obstacle à l'efficacité de ces mesures même si une expérimentation, aujourd'hui conduite dans une vingtaine de départements, entend y remédier par la signature d'un protocole précisant le rôle de l'Etat, de l'ANAEM, des partenaires associatifs et la réunion d'une commission locale d'aide au retour, présidée par le préfet⁸⁷.

Dans ces conditions, le nombre de retours volontaires⁸⁸ reste faible par rapport aux reconduites « forcées » des familles, ce qui contraste avec d'autres pays européens comme la Suisse ou le Royaume-Uni. Pour préparer le retour, la Suisse recourt à une approche multilatérale via l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), dont la compétence couvre à la fois la prévention dans le pays d'origine et l'aide au retour, ainsi que des ONG. La France privilégie, quant à elle, une approche bilatérale en faisant appel à l'ANAEM, structure placée sous la tutelle directe de l'administration.

Les dispositifs d'aide au retour des mineurs étrangers isolés obtiennent dans l'ensemble des résultats limités. Les effets de la coopération bilatérale restent pour l'heure modestes (cf. encadré page suivante). La coopération décentralisée entre collectivités locales s'est, quant à elle, récemment développée. Ainsi, le Conseil général de Seine-Saint-Denis a mené en 2005 des campagnes d'information auprès de familles de la région roumaine de *Satu Mare* dont provenait un nombre important de mineurs errants. Par ailleurs, certaines collectivités françaises s'impliquent dans ce domaine comme les Bouches-du-Rhône au sein d'un réseau de collectivités

⁸⁶ 3 500 € pour un couple, 2 000 € pour un adulte puis 1 000 € par enfant mineur jusqu'au 3^{ème} (expérimentation).

⁸⁷ Sur 2 000 dossiers d'éligibles dans le Val d'Oise, seuls 6 ont été finalisés entre juillet et décembre 2005.

⁸⁸ 1 000 personnes par an en moyenne ont bénéficié de « l'aide au départ » entre 1991 et 2001.

et d'associations (cf. encadré page suivante). Tous pêchent cependant par leur caractère financièrement peu incitatif et l'appui inégal des associations dans le pays d'origine. L'organisation d'un suivi entre la France et ces pays, durant la phase du retour, reste embryonnaire.

En tout état de cause, les mineurs étrangers isolés consentent rarement au retour dans leur pays : soit du fait de pressions exercées sur l'enfant par les trafiquants et/ou proches, soit en raison de la durée de l'enquête sociale sur les conditions de retour (deux à six mois), ôte à l'enfant placé l'envie de quitter la France. **Par ailleurs, la honte du retour** pèse lourdement sur cette décision car ce sont souvent des parents ou des proches qui ont « mandaté » le mineur. L'ANAEM, chargée du financement du transport et de l'accompagnement du jeune, ne dispose d'aucun moyen coercitif : le retour d'un mineur ne peut être ordonné sans son consentement.

D'autres pays européens ont mis en place des dispositifs plus originaux qui semblent avoir de meilleurs résultats par le biais d'accords bilatéraux avec le Maroc et la Mauritanie. **L'Espagne finance des « centres de retour » pour aider les migrants** renvoyés dans leur pays d'origine à y revenir dans les meilleures conditions. **La Suède, quant à elle, permet aux mineurs isolés de regagner leur pays d'origine en conservant la possibilité de revenir en Suède en cas d'échec.**

Le Réseau Euroméditerranéen Mineurs Isolés (REMI)

Plusieurs collectivités territoriales européennes, dont la Généralité de Catalogne, la Campanie et la Toscane, les villes de Rome, Marseille et Lyon, se sont réunies en novembre 2002 lors d'une conférence sur la protection des mineurs isolés initiée par la région Provence-Alpes-Côte-d'Azur. En partenariat avec l'association Jeunes Errants et le Forum Européen pour la Sécurité Urbaine, cette conférence a débouché sur la signature d'une charte constitutive d'un réseau unique de coopération pluridisciplinaire et transnational baptisé REMI. Trois objectifs principaux sont assignés à ce réseau : développer la connaissance du phénomène des mineurs étrangers isolés, développer la formation des professionnels et mettre en place des solutions opérationnelles et concertées, en particulier à travers l'échange de bonnes pratiques pour la recherche des familles et l'accès à une assistance technique.

L'accord franco-roumain de réadmission

Entré en vigueur le 1er février 2003 pour une durée de trois ans, cet accord est en cours de renouvellement. Trois objectifs ont présidé à sa conclusion : la protection des mineurs, leur rapatriement, la lutte contre les réseaux. Sur le plan institutionnel, un Groupe de Liaison Opérationnel (GLO) réunit au moins deux fois par an policiers, magistrats et représentants de la protection de l'enfance afin de faciliter la coopération des acteurs de terrain.

Le repérage des mineurs est confié à un groupement d'ONG françaises. Les autorités consulaires roumaines sont rapidement prévenues et mènent une enquête sociale pour identifier la famille. Le projet d'accueil, auquel est associée l'Autorité roumaine pour la protection de l'enfance, doit être élaboré dans un délai de 4 mois.

Des garanties sont prévues pour le retour du mineur : enquête sociale préalable approfondie sur la famille (de piètre qualité, elle permet rarement de s'assurer des conditions d'accueil), engagement des autorités roumaines à prendre les mesures de protection nécessaires en s'appuyant sur des ONG locales et à faciliter la réinsertion du mineur. **Le nombre de rapatriements enregistrés depuis 2003 (40 jeunes) reste néanmoins faible⁸⁹.**

⁸⁹ En outre, certains jeunes sont revenus en France après leur retour en Roumanie, ou repartis vers un autre pays européen.

3.5.2. Propositions : refondre les dispositifs d'aide au retour et redéfinir les modalités d'application des accords passés avec les Etats d'origine

3.5.2.1. Proposition n° 28 : refondre le dispositif en privilégiant l'OIM comme opérateur

Justification : les dispositifs d'aide au retour se sont succédé sans réel diagnostic quant à leur efficacité. Il convient donc, avant toute refonte, de procéder à cette **évaluation**. Sans préjuger de ses conclusions, il nous apparaît nécessaire de recentrer l'ANAEM sur l'accueil des primo-arrivants et de privilégier un acteur éprouvé dans l'aide au retour, l'OIM.

Mise en œuvre : l'étude peut être conduite conjointement par l'Inspection générale de l'administration (IGA) du ministère de l'Intérieur et l'Inspection générale du ministère des Affaires étrangères. Elle doit apporter des réponses à plusieurs questions sur le niveau financier minimal pour que l'aide soit réellement incitative, sur les facteurs et critères de réussite des projets de réinsertion selon les pays, sur les contenus et le moment opportun pour diffuser une information sur le dispositif d'aide au retour.

Pour sa part, le **recentrage de l'activité de l'ANAEM** doit s'accompagner d'une réallocation des moyens consacrés à l'aide au retour au profit de l'OIM, qui n'a qu'un bureau de liaison en France. Le recours à cette structure doit également être privilégié pour organiser le retour de mineurs victimes de la traite pour lesquels elle dispose d'une plus grande compétence et de structures dans les pays d'origine. Le renforcement de l'OIM permettrait de mutualiser des moyens au niveau européen, la plupart des pays européens étant confrontés aux mêmes difficultés que la France et recourant déjà à ses compétences.

3.5.2.2. Proposition n° 29 : l'insertion doit être un objectif des accords d'aide au retour, y compris dans le cadre de la coopération décentralisée

Justification : l'incitation au retour des mineurs isolés se heurte à une absence de perspectives d'intégration durable dans leur pays d'origine. Pour y remédier, une approche pragmatique, couplant davantage l'aide au retour et le co-développement, doit être retenue.

Mise en œuvre : il convient de :

- **proposer aux pays sources**, dont les autorités peuvent apporter des garanties suffisantes pour la protection des mineurs, des **accords interétatiques renforçant les exigences d'insertion du jeune**. Cela passe par un ciblage de l'aide sur les mineurs volontaires, un renforcement des garanties d'accueil du mineur par un accompagnement sur place, le développement des « services de volontariat à l'étranger » pour l'accompagnement professionnel et scolaire des mineurs, dans le cadre de projets locaux de co-développement et par la possibilité de partir pour une durée déterminée – par exemple un an – tout en conservant la possibilité de revenir en France en cas d'échec du projet de retour, à l'exemple du modèle suédois.
- **développer les actions de coopération décentralisée**, là où la corruption domine. Le modèle du REMI dans le bassin méditerranéen n'est pas transposable dans tous les départements confrontés à la problématique du retour des mineurs isolés. Une mutualisation des « bonnes pratiques », voire des financements entre départements, peut néanmoins être organisée. La subordination de l'aide au retour au financement d'un projet économiquement viable doit se faire en privilégiant l'accompagnement scolaire puis professionnel dans le pays d'origine (via le réseau des ONG et de l'OIM).

CONCLUSION

Le constat de la persistance de la grande pauvreté, de l'extrême vulnérabilité de certains mineurs étrangers ou victimes de traite invite à un engagement soutenu de l'Etat, des collectivités territoriales et de leurs partenaires dans une politique résolue en faveur de ceux qui constituent l'avenir de notre société.

A la veille d'une échéance électorale majeure, la réflexion et l'action politique ne doivent pas seulement se contenter de superposer sans cohérence de nouveaux dispositifs au profit des plus démunis. A l'instar de certains pays européens, il convient d'éliminer la grande pauvreté des enfants, de garantir la protection des mineurs étrangers et de prévenir le phénomène de la traite des êtres humains.

Dans cette perspective, il nous apparaît impératif de :

- fonder l'action publique sur des méthodes et modes de gouvernance renouvelés. L'engagement politique en faveur de l'élimination de la grande pauvreté des enfants passe par la fixation d'un objectif national, partagé par l'ensemble des acteurs et notamment les collectivités locales. La concertation avec ces dernières, garantes et comptables des politiques de solidarité dans les territoires, l'évaluation de leurs interventions et la conduite d'expérimentations, doivent constituer le nouveau cadre institutionnel de cette politique. La mise en place d'un observatoire de la traite des êtres humains permettra également de mobiliser et de coordonner les acteurs concernés ;
- répondre, à court terme, aux situations les plus critiques, par des actions immédiates destinées à garantir aux plus vulnérables des conditions de vie décentes et à assurer une protection juridique effective aux mineurs étrangers et victimes de traite ;
- mettre en œuvre, à plus long terme, des réponses ambitieuses, car la protection est aussi synonyme d'investissement en faveur du développement de l'enfant. Il s'agit de rendre opposable le droit à la garde à l'horizon d'une décennie, d'assurer l'intégration par le renforcement des dispositifs de réussite scolaire, d'apprentissage et d'accès aux loisirs et à la culture. Enfin, il convient de prévenir les risques liés à l'immigration clandestine par un renforcement de la lutte contre les circuits de traite des êtres humains et une refonte de la politique d'aide au retour.

ANNEXES

Liste des annexes

1 ESTIMATION DU COÛT BUDGETAIRE DES PROPOSITIONS.....	3
2 LES MESURES DE LA PAUVRETE	7
3 ELIMINER LA GRANDE PAUVRETE DES ENFANTS : PROPOSITION DE TABLEAU DE BORD.....	9
4 LES MINEURS VULNERABLES OUTRE-MER.....	11
5 LA LUTTE CONTRE LA TRAITE DES ETRES HUMAINS : « BONNES PRATIQUES » ETRANGERES	14
6 LES STATUTS JURIDIQUES OUVERTS AUX MINEURS ETRANGERS A 18 ANS	16
7 PARCOURS D'ADMISSION AU LAO DE TAVERNY.....	17
8 RESUME	18
9 LISTE DES PERSONNES RENCONTREES	19
10 LISTE DES SIGLES UTILISES.....	26
11 BIBLIOGRAPHIE	29
1. OUVRAGES GENERAUX.....	29
2. RAPPORTS.....	30
3. ARTICLES.....	37

1 ESTIMATION DU COÛT BUDGETAIRE DES PROPOSITIONS

La présente annexe a pour objet d'évaluer les dépenses nouvelles¹ induites par les propositions du rapport et les économies budgétaires identifiables qui devront être consenties par ailleurs pour les financer.

Proposition n°2 : mettre en place un dispositif de repérage des mineurs étrangers isolés errants dans les zones les plus concernées (5,8 M€)

Il est proposé d'étendre, là où c'est nécessaire, le dispositif de repérage des mineurs étrangers isolés errants actuellement en place à Paris. L'évaluation de cette mesure repose principalement sur le coût du dispositif conventionnel parisien. En 2004, la subvention allouée par la DDASS de Paris (2,5 M€) a permis d'identifier 1 067 mineurs et de mettre à l'abri 381 d'entre eux. Cela représente un coût moyen de 6 500 €/an par mineur. Ce ratio, appliqué à une approximation du nombre de mineurs errants dans quatre départements, permet d'évaluer le coût de la proposition à **5,8 M€**. Les départements ont été sélectionnés en fonction de leur importance et des informations recueillies au cours de nos entretiens sur le nombre de mineurs étrangers isolés pris en charge par l'ASE (334 à Paris en 2004, 90 dans le Rhône, 200 dans le Nord, 350 en Seine-Saint-Denis, 120 dans les Bouches-du-Rhône).

Proposition n°8 : améliorer l'assistance juridique du mineur en révisant le statut des administrateurs *ad hoc* (0,2 M€)

Selon les informations de la Chancellerie, et sous réserve des conclusions de l'enquête de la Direction des Affaires Criminelles et des Grâces attendues en fin d'année, il y aurait au moins 200 administrateurs *ad hoc* en France. Nous proposons de **renforcer leur formation**, portée à 20 heures annuelles pour un coût horaire de 30 €. Cette mesure aurait un coût budgétaire de **120 000 €** à imputer sur le budget de l'Ecole nationale de la magistrature.

Le coût d'une revalorisation financière de l'activité des administrateurs *ad hoc* est plus délicat à évaluer, en l'absence de connaissance exacte du nombre de leurs interventions. Une revalorisation de 50 % des indemnités, actuellement fixées à 100 € en zone d'attente et 50 € pour une demande d'asile, pourrait conduire à un surcoût budgétaire de **65 000 €**, sur la base de 735 demandes d'asile (2005, OFPRA) et 860 mineurs en zone d'attente (2004, ANAFE).

Proposition n°13 : suivre plus finement l'élimination de l'insalubrité et l'évolution des capacités d'hébergement social et d'urgence (58 M€)

Afin de développer l'accueil en maisons-relais et en résidences sociales, nous proposons de réaffecter une grande partie du coût que représente l'hébergement hôtelier pour l'Etat (17 000 places). Le plan de cohésion sociale (PCS) prévoit déjà la création de 9 800 places d'urgence supplémentaires entre 2005 et 2007. Pour réduire significativement l'hébergement hôtelier, nous proposons la création entre 2007 et 2010 de 4 000 places en CADA ou en centres provisoires d'hébergement (CPH) (soit 35,2 M€²), 2 000 places en maisons relais (soit 9 M€) et 1 000 places en CHR (soit 13,5 M€). Au total, le coût de cette mesure s'élèverait à près de **58 M€**. **Il ne s'agit pas d'une dépense nette** puisque des crédits antérieurement affectés à l'hébergement hôtelier seraient redéployés au profit d'un hébergement mieux adapté aux familles.

¹ La proposition n°3 (financement par l'Etat de l'orientation des mineurs isolés) ne sera pas détaillée compte tenu de son montant (environ 150 000 € pour une plateforme d'évaluation).

² Source : ministère de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion sociale ; calcul effectué sur la base du coût programmé dans le PCS pour les créations de places d'accueil, d'hébergement d'urgence et d'habitat adapté (2005).

Proposition n°14 : prévenir plus efficacement l'apparition de conditions de logement néfastes au développement des enfants (55,5 M€)

1/ La généralisation des aides contractuelles versées par les CAF aux familles en habitat mobile, afin de mieux les solvabiliser, coûterait environ **5,5 M€**. Faute de données sur les charges liées à l'habitat supportées par les gens du voyage, nous supposons qu'elles sont au moins égales au montant de la nouvelle taxe sur les résidences terrestres mobiles applicable à compter du 1^{er} janvier 2007 (environ 7,3 M€ pour moins de 30 000 redevables³). L'évaluation *a minima* de la proposition repose sur l'application d'un taux d'effort financier des ménages équivalent à celui supporté par des familles pauvres dans le secteur locatif privé (25 %).

2/ Par ailleurs, l'abaissement du seuil de non-versement des aides individuelles au logement de 24 à 15 € permettrait d'intégrer dans le champ des aides locatives personnalisées entre 75 000 et 200 000 personnes, soit une dépense annuelle estimée à **50 M€** lors des débats parlementaires sur le projet de loi portant engagement national pour le logement. En l'absence d'autres estimations, il convient de rester prudent sur ce chiffre.

Proposition n°15 : familialiser l'Allocation Temporaire d'Attente (5,5 M€)

Il est proposé de personnaliser l'allocation temporaire d'attente (ATA) versée depuis le 1^{er} janvier 2006 aux demandeurs d'asile qui ne sont pas hébergés, en mettant en place une majoration pour enfant de moins de 18 ans (8 €/jour par enfant si le demandeur est isolé, 5 €/jour s'il est en couple). Le coût pour les finances publiques de cette mesure dépend du nombre d'enfants de demandeurs d'asile (ils étaient 7 500 en 2004), de la proportion des non hébergés, de la durée de l'instruction des demandes d'asile (la cible de l'administration, OFPRA et recours compris, est de 6 mois). Un chiffrage pessimiste (tous les enfants accompagnent des parents isolés, leur nombre ne diminue pas et seule la moitié d'entre eux est hébergée) aboutit à un surcoût de : $50 \% \times 7\,500 \text{ enfants} \times 185 \text{ jours de procédure} \times 8 \text{ €} = 5,5 \text{ M€}$.

Proposition n°16 : procéder à des augmentations ciblées en direction des adolescents et des familles nombreuses (400 M€)

1/ Nous proposons tout d'abord d'augmenter la majoration pour âge des allocations familiales de 50 % pour les adolescents dont le revenu des parents est inférieur à 50 % du revenu médian.

Compte tenu du caractère lacunaire des données disponibles, une **hypothèse de chiffrage maximale est retenue** : 90 % des adolescents âgés de 11 à 20 ans (soit, selon le dernier recensement, 3,3 millions de 11-15 ans, et 3,5 millions de 16-20 ans) donnent droit à une majoration pour âge⁴.

Nous allouons une augmentation de 50 % à la majoration existante, soit un supplément de 16 € par mois par adolescent de 11 à 15 ans et de 29 € par adolescent de 16 à 20 ans, versé sous conditions de ressources.

Le taux de pauvreté des adolescents étant de l'ordre de 10 %, nous proposons que la condition de ressources soit telle qu'elle profite à 15 % des adolescents bénéficiaires de la majoration pour âge (le taux de 15 % permet d'atténuer le ciblage et de prendre en considération le fait que la pauvreté croît avec la taille de la famille – alors même que les allocations ne sont versées qu'aux

³ Ce chiffre est le résultat des hypothèses suivantes : deux tiers de redevables (soit 29 000 propriétaires) pour 44 000 caravanes (cible retenue par la loi du 5 juillet 2000 en matière de création de nouvelles places d'accueil).

⁴ Nous supposons que seuls 10 % des adolescents vivent dans un ménage sans autre enfant à charge de moins de 20 ans et négligeons le fait que les majorations pour âge ne sont pas versées aux enfants de rang 1 quand il n'y a que deux enfants à charge.

familles de deux enfants et plus). Environ **un million d'adolescents seraient donc concernés par la mesure.**

Le **surcoût évalué atteint 280 M€/an**, pour un montant global des allocations familiales de 12 Mds€ en 2006.

2/ Parallèlement, nous préconisons une augmentation d'un tiers des allocations pour les enfants à partir du rang 4 pour les familles les plus pauvres.

Environ 500 000⁵ enfants pauvres appartiennent à des familles de quatre enfants ou plus. Si l'on suppose que les familles pauvres comptent en moyenne cinq enfants (la taille moyenne de ces familles est de 4,5 enfants selon le recensement de 1999), une augmentation, sous conditions de ressources, des allocations familiales pour les enfants de rang 4 et plus concernera en moyenne deux enfants par foyer. Si la condition de ressources est fixée de façon à profiter aux familles les plus pauvres, l'augmentation touchera 200 000 individus.

Une majoration des allocations d'un tiers, de 50 €/mois, pour les enfants de rang 4 et plus coûterait donc 120 M€/an.

Proposition n°19 : renforcer l'accès des mineurs à une AME plus complète (1,5 M€)

L'alignement du panier de soins pris en charge par l'AME sur celui de la CMUC permettrait de couvrir les dépassements de forfaits, notamment pour la dentisterie et la lunetterie, au bénéfice des seuls mineurs. Le coût de cette mesure est modeste en raison du faible nombre de mineurs bénéficiaires de l'AME (30 000) et du coût moyen des prestations de CMUC pour les dépassements de forfaits, de l'ordre de 30 €/an par personne (source : CNAMTS). Cette mesure coûterait au minimum **1 M€**. On retient **1,5 M€ la première année**, au titre de l'effet de rattrapage attendu pour une population en mauvaise santé et mal couverte, sur un coût global annuel de l'AME de 240 M€.

Proposition n°21: en dix ans, rendre opposable aux communes le droit à un mode de garde socialisé (366 M€ en investissement, 234 M€ en fonctionnement la 1e année)

Nous proposons de rendre opposable le droit de garde des enfants (en ciblant un taux de couverture des besoins de 70 %) et de financer cette mesure par une réforme de la PAJE.

Hypothèses et coûts : compte tenu de l'importance des coûts et délais engendrés par une telle réforme, il convient d'étaler sa mise en œuvre sur une durée de 10 ans.

Un **taux de couverture de 70 %** des besoins en mode de garde des enfants de moins de trois ans et la prise en considération des taux d'occupation des places en crèches (en prenant pour référence 1,2 enfant pour une place) impliquent la construction de 475 000 places.

Les difficultés de mobilisation des ressources budgétaires et foncières au sein des grandes agglomérations conduisent à écarter l'hypothèse d'un recours exclusif aux crèches pour assurer l'effectivité du droit à la garde. Nous privilégions une **clé de répartition** de l'offre de modes de gardes de **1/3 au titre des crèches et 2/3 au titre des assistantes maternelles**. Dès lors, la réforme implique la construction, sur 10 ans, de 158 400 places de crèches, à un rythme nettement supérieur à celui des derniers plans crèches (33 000 créations en cinq ans).

Si les communes sont comptables d'une obligation de résultat, elles demeurent libres de recourir à des solutions moins coûteuses (crèches parentales, mutualisation avec d'autres communes voire des entreprises). Néanmoins, les hypothèses hautes retenues en matière de coûts anticipent l'impact financier de la revalorisation du statut des assistantes maternelles.

Enfin, la mise en œuvre de l'opposabilité du droit à la garde implique la révision des modalités du financement apporté par les CAF, afin de privilégier les collectivités dont les

⁵ MARCILHACY, 2006.

besoins et les sources de financement ne leur permettent pas d'assumer leur obligation de résultat. Cet investissement massif appelle également des efforts de gestion des crèches.

Les coûts moyens, à partir des données de la CNAF, sont les suivants :

- **s'agissant des dépenses de fonctionnement**, en 2004, une crèche collective revient en moyenne à 74 €/jour et par enfant, soit pour 20 jours de garde mensuelle, à 1480 €/mois et 14 800 euros sur dix mois. Le financement est assuré (données 2003) à hauteur de 5,44 €/heure par la CNAF soit 38 €/jour et par enfant. La répartition du financement retenue est la suivante : 32 % par la CAF, 35 % par les communes, 27 % par les familles et 6 % par les autres contributeurs (dont les départements). Le financement du fonctionnement de 15 840 nouvelles places donnerait lieu à un versement par les CAF de 75 M€/an, de 82 M€ par les collectivités et 63,29 M€ par les familles. Le solde de 14 M€ serait versé par les autres contributeurs.

- **s'agissant de l'investissement**, les frais de création d'une nouvelle place sont en moyenne de 23 132 €, montant pour lequel la CNAF accorde en moyenne une aide de 7 570 € (32,7 %) dans le cadre des contrats enfance. Les collectivités territoriales et les entreprises ou associations se partageant le reste de la charge de l'investissement.

Les coûts d'investissement et de fonctionnement total atteindraient pour la première année :

Coûts annuels	Estimation de la dépense			Clés de répartition du financement et montants			
	Nombre de places	Coût par place	Total	CNAF	Communes	Autres collectivités, associations	Familles
Investissement	15 840	23 132 €	366,4 M€	119,8 M€ (32,7 %)	125,6 M€ (34,3 %)	120,9 M€ (33 %)	0 (0 %)
Fonctionnement	15 840	1 480 €	234,4 M€	75 M€ (32 %)	82 M€ (35 %)	14,1 M€ (6 %)	63,3 M€ (27 %)

L'estimation de la **montée en charge du plan** est la suivante (les dépenses de fonctionnement sont minorées par l'absence de prise en compte des charges d'amortissement et de remboursement des intérêts et du capital de l'investissement, le coût des assistantes maternelles ne figure pas dans ce calcul) :

Dépenses	Année 1	Année 2	Année 5	Année 10
Investissement cumulé	366,4 M€	732,8 M€	1,83 Mds€	3,66 Mds€
Fonctionnement	234,4 M€	468,9 M€	1,17 Mds€	2,34 Mds€

Le recours à la garde d'enfants par des assistantes maternelles (à hauteur de 316 600 enfants) implique au préalable un mouvement important de recrutement. En effet, quelque 635 000 particuliers ont actuellement recours aux services de 253 000 assistantes maternelles. Dans l'absolu, le coût du financement de l'offre de garde par des assistantes maternelles, à raison de 700 €/mois, s'élèverait en année pleine, pour 316 600 enfants sur 10 mois, à **2,21 Mds €**.

Financement : cette réforme est gagée par :

1/ le durcissement des conditions de ressources de l'allocation de base de la PAJE.

L'abaissement du plafond de ressources au niveau de celui de l'ancienne APJE réduirait de 200 000 le nombre de familles bénéficiaires de l'allocation de base. Celle-ci serait perçue par 80 % des familles au lieu de 90 % aujourd'hui. Cette mesure permettrait de dégager **540 M€/an**.

2/ la suppression du complément de libre choix d'activité (CLCA) de la PAJE.

Les effets de ce complément, qui a remplacé l'APE (allocation parentale d'éducation) sur l'insertion professionnelle des familles pauvres, sont critiqués. La suppression du CLCA permettrait de dégager **2,7 Mds€/an**.

2 LES MESURES DE LA PAUVRETE

Toute définition de la pauvreté est nécessairement contingente car fondée sur des conventions qui reflètent des normes implicites et des choix d'une société. La pauvreté peut se définir comme la situation d'une personne dont « les ressources (matérielles, culturelles et sociales) sont à ce point insuffisantes qu'elles l'empêchent d'avoir des conditions de vie considérées comme acceptables dans le pays où elle vit »⁶. La **pauvreté d'un enfant, quant à elle, concerne tout mineur **vivant dans un ménage pauvre**. Sa mesure passe par celle des adultes et ne se réduit pas à une approche uniquement monétaire.**

1. La pauvreté monétaire

La pauvreté monétaire absolue se réfère à un niveau minimal de consommation et suppose l'observation des besoins primaires ou de base à une époque donnée. Cette mesure est utilisée dans les pays anglo-saxons (enquêtes aux Etats-Unis sur les paniers de biens alimentaires).

La pauvreté monétaire relative : dans cette approche, sont considérés comme pauvres les ménages⁷ dont le niveau de vie exprimé en unités de consommation est inférieur au seuil de pauvreté, seuil qui évolue en fonction de la distribution des revenus. Le seuil de pauvreté augmente donc au cours du temps avec l'élévation générale du niveau de vie. Cette mesure de la pauvreté dépend des conventions adoptées pour la définition du niveau de vie et du seuil. En France, l'INSEE a privilégié le seuil de 50 % du revenu disponible monétaire moyen observé sur un an, après transferts et avant impôt, l'Union européenne a retenu 60 %.

Les échelles d'équivalence et les Unités de Consommation (UC)

Pour comparer le niveau de vie des ménages, on applique des échelles d'équivalence au revenu global du ménage, afin de prendre en compte les économies d'échelle issues de la mise en commun de certains biens, en particulier le logement. Selon l'échelle de l'OCDE, retenue en France depuis 2000, les équivalences sont les suivantes :

- le premier adulte équivaut à 1 UC et les suivants à 0,5 UC. Les adolescents de 14 ans ou plus sont assimilés à des adultes ;
- chaque enfant de moins de 14 ans compte pour 0,3 UC supplémentaire.

Si le seuil de pauvreté est fixé à 100 pour une personne seule, il vaut 150 pour un couple sans enfant et 210 pour un couple et deux jeunes enfants. Ces choix techniques peuvent être à l'origine d'artefacts statistiques, tel qu'un effet de seuil à 14 ans.

L'intensité de la pauvreté correspond à l'écart relatif entre le niveau de vie moyen des personnes pauvres et le seuil de pauvreté. Plus le chiffre est important, plus le revenu moyen de la population pauvre est éloigné du seuil de pauvreté.

Les travailleurs pauvres désignent, selon l'INSEE, les personnes actives plus de six mois dans l'année, ayant effectivement occupé un emploi pendant au moins un mois et vivant dans un ménage pauvre au sens monétaire, c'est-à-dire avec moins de 50 % du revenu médian.

⁶ Décision du Conseil européen du 27 novembre 1984, visant à orienter les travaux statistiques communautaires.

⁷ Un ménage est défini par l'INSEE comme l'ensemble des occupants d'une résidence principale, que ceux-ci aient ou non des liens de parenté (un ménage peut ne comprendre qu'une seule personne). Il diffère de la notion de foyer utilisée par les CAF et l'administration fiscale (ensemble des individus faisant une déclaration de revenus commune).

Les enquêtes utilisées pour mesurer la pauvreté monétaire et leur limites

L'enquête annuelle revenus fiscaux (ERF) : le taux de pauvreté est obtenu par l'appariement des déclarations de l'impôt sur le revenu avec l'enquête emploi depuis 1996, ce qui implique un délai d'obtention des chiffres de l'ordre de trois ans, qui devrait être réduit à deux ans en 2006. A compter de 2006 l'appariement avec les données de la CNAF permettra de mieux évaluer les prestations perçues.

L'enquête SILC (*Statistics on Income and Living Conditions*) a succédé depuis 2004 au Panel Communautaire des Ménages, dit aussi « panel européen » (suivi entre 1994 et 2001). En France, elle prend la forme d'une **enquête annuelle sur les revenus et les conditions de vie (ERCV), complétée par un panel (PRCV)** qui complète l'échantillon.

L'enquête permanente sur les conditions de vie des ménages (ERCV) est trimestrielle depuis 1997.

Ces enquêtes soulèvent plusieurs types de difficultés.

Tout d'abord, elles ne prennent pas en compte toutes les personnes qui vivent en institutions (foyers ASE, centres maternels, CHRS, etc), sans domicile (SDF, gens du voyage, etc), ou qui logent dans des structures provisoires. L'enquête SDF menée en 2001 auprès des usagers de points de distribution de nourriture et d'accueil de nuit distingue la France des autres pays mais cette enquête reste ponctuelle.

Ensuite, les revenus pris en compte doivent parfois être reconstitués sur barème ou estimés économétriquement. Or ces estimations sont moins fiables pour les bas revenus. Par ailleurs, les revenus du patrimoine sont par définition sous-estimés, ce qui conduit à minimiser le niveau de vie médian et donc le taux de pauvreté.

Enfin, à l'exception du panel européen et des panels de l'Education Nationale (Direction de l'Evaluation, de la Prospective et de la Performance, DEP) qui n'incluent pas de données monétaires, peu d'enquêtes permettent d'évaluer les effets à long terme de la pauvreté : reproduction d'une génération à l'autre, persistance de la pauvreté.

2. Les autres mesures de la pauvreté : en conditions de vie, subjective, administrative

La pauvreté dite « subjective » consiste à demander directement au ménage s'il estime qu'il lui faudrait davantage pour vivre ou s'il parvient à « joindre les deux bouts ». Si environ un ménage sur dix souffre de pauvreté monétaire, un tiers exprime des difficultés d'existence.

La pauvreté administrative appréhende la pauvreté à partir des sources administratives et en particulier des fichiers d'allocataires de minima sociaux, essentiellement le RMI, l'API et l'ASS.

La pauvreté en « conditions de vie » mesure les privations par rapport à un ensemble d'items interprétés comme des éléments d'un bien-être matériel standard, largement diffusés dans la population : les contraintes budgétaires, les restrictions de consommation, les retards de paiement, les difficultés de logement. C'est le cumul de manques, et non le manque d'un de ces éléments pris isolément, qui est significatif. Il est mesuré par un « score de privations ». Les personnes pauvres en conditions de vie ne recourent pas nécessairement la population définie par l'indicateur de pauvreté monétaire. **Quelle que soit l'enquête, la liste des items permettant de mesurer les conditions de vie ne cerne pas de façon précise la situation des enfants.**

Les enquêtes utilisées pour mesurer la pauvreté en conditions de vie

L'enquête Budget de Familles mesure tous les cinq ans les dépenses et ressources d'un échantillon de ménages, afin de comparer leurs niveaux de vie et leurs choix de consommation.

L'enquête Logement de l'INSEE est réalisée tous les 4 ou 5 ans. Elle vise à décrire les conditions de logement des ménages et leurs dépenses en logement.

L'enquête Emploi de l'INSEE est trimestrielle et désormais réalisée en continu. Elle permet de mesurer le chômage au sens du BIT et de fournir des données sur les professions, la durée du travail, les emplois précaires et la situation des chômeurs.

3 ELIMINER LA GRANDE PAUVRETE DES ENFANTS : PROPOSITION DE TABLEAU DE BORD

A l'image du processus conduit au Royaume-Uni, la définition d'objectifs politiques partagés d'élimination de la grande pauvreté des enfants implique l'organisation d'un débat démocratique, décentralisé et technique sous la conduite du CNLE. Ces objectifs, débattus entre tous les acteurs impliqués dans la lutte contre la pauvreté des enfants, pourront être fixés pour une période d'une dizaine d'années, avec des rendez-vous intermédiaires cohérents avec le calendrier politique français.

Le suivi de ces objectifs reposera sur **des indicateurs de référence de mesure de la pauvreté monétaire et en conditions de vie**. Ces indicateurs, produits par les principaux organismes statistiques publics (DREES, CERC, CNAF, INSEE), seront réunis et diffusés par un organisme unique, qui pourrait être l'ONPES. La présente annexe dresse des indicateurs de mesure de la grande pauvreté des enfants qui pourraient être utilisés dans ce cadre.

S'agissant du cas particulier de l'outre-mer, il est proposé d'adopter les mêmes indicateurs centraux de suivi, en retenant le revenu médian de référence propre aux DOM.

En préalable, il est nécessaire de définir statistiquement l'enfance car les enquêtes actuelles retiennent différents âges (moins de 15 ans, 16, 18 voire 25 ans pour certaines enquêtes de la CNAF). Cela n'empêcherait pas de cibler, dans les indicateurs thématiques, des tranches d'âge spécifiques. Par mesure de simplicité, le seuil de 18 ans pourra être retenu.

Objectifs	Indicateurs / enquêtes existantes, périodicité et sources possibles
A. Mesure globale de la grande pauvreté des enfants	
Evolution de la grande pauvreté des enfants <i>On pourra considérer que la grande pauvreté des enfants diminue lorsque les trois indicateurs centraux évoluent à la baisse (hypothèse volontariste).</i>	Proportion d'enfants vivant avec un revenu de moins de 40 % du revenu médian. <i>Source : INSEE - enquête annuelle Revenus fiscaux, délai d'obtention des données : 2 ans à partir de 2006.</i>
	Proportion d'enfants dont le revenu est supérieur à 40 % du revenu médian mais issus de familles allocataires de minima sociaux depuis 3 ans ou plus. <i>Source : les données pourraient être fournies par la CNAF et la DREES.</i>
	Indicateur synthétique sur la pauvreté des enfants en conditions de vie. <i>Source : INSEE - enquête Budget et Famille, périodicité tous les 5 ans. Cet indicateur ne doit pas être un objectif. En effet, la proportion d'enfants pauvres est fixée par convention, avec le choix du nombre d'items définissant la « pauvreté en conditions de vie ». En revanche, son évolution sur plusieurs années peut être suivie, si l'on conserve les mêmes conventions de mesure.</i>
Indicateur précoce de l'évolution de la grande pauvreté des enfants	Proportion d'enfants dont le foyer est allocataire d'un minimum social (RMI, ASS, API) depuis trois ans ou plus. <i>Source : les données pourraient être fournies par la CNAF et la DREES.</i>
	Nombre d'enfants logés en CHRS, en centres maternels, habitat mobile ou dans un dispositif de logement d'urgence. <i>Source : FNARS, 2005 ; une enquête ponctuelle a eu lieu en 2005, il faudrait envisager de la rendre régulière, sans doute avec un financement de la DGAS.</i>
B. Mesure de l'évolution de la grande pauvreté en conditions de vie des enfants	
Logement : difficultés tenant au type d'habitat, à la précarité de l'occupation et à la qualité du logement	Nombre et proportion d'enfants dont les parents ont un statut d'occupation précaire (sous-location, squat, hébergés, contraints). <i>Source : INSEE – enquête Logement (tous les 4 à 5 ans).</i>

<u>Logement</u> (suite)	Nombre d'enfants recueillis par le « 115 » dans les plus grandes agglomérations françaises. <i>Source : la FNARS dispose de ces données, elle pourrait être chargée d'une mission d'appui technique auprès des organismes de gestion du « 115 ».</i>
	Proportion d'enfants vivant dans un logement insalubre. <i>Source : ERCV (annuelle) et INSEE – enquête Logement (tous les 4 à 5 ans).</i>
	Proportion d'enfants vivant dans des logements dépourvus du confort de base. <i>Source : INSEE – enquête Logement (tous les 4 à 5 ans).</i>
	Proportion d'enfants vivant dans un logement surpeuplé. <i>Source : INSEE – enquête Logement (tous les 4 à 5 ans).</i>
	Prévalence des enfants ayant une plombémie > 100 µg / litre de sang. <i>Source : indicateurs de suivi de la loi du 9 août 2004 relative à la loi de santé publique (DGS, DREES).</i>
	Proportion d'enfants vivant dans un foyer dont aucun des membres ne dispose d'un emploi. <i>Source : enquête Emploi (trimestrielle).</i>
	Proportion d'enfants dont le ménage n'a pas les moyens financiers de manger de la viande, du poulet ou du poisson tous les deux jours. <i>Source : ERCV-PRCV (annuelle).</i>
<u>Subsistance</u> : estimation du nombre d'enfants dont les parents ne peuvent trouver sur le marché du travail de quoi assurer leurs besoins quotidiens	Proportion d'enfants dont le ménage n'a pas les moyens financiers d'acheter des vêtements neufs. <i>Source : ERCV-PRCV (annuelle).</i>
	Proportion d'enfants dont le ménage n'a pas les moyens financiers de posséder deux paires de bonnes chaussures. <i>Source : ERCV-PRCV (annuelle).</i>
	Proportion d'enfants dont le ménage n'a pas les moyens de faire face à des dépenses non prévues. <i>Source : ERCV-PRCV (annuelle).</i>
	Proportion d'enfants en surcharge pondérale. <i>Source : données recueillies par l'Observatoire national des zones urbaines sensibles, qui pourraient être étendues à l'ensemble du territoire. Ces données sont recensées lors des bilans de santé scolaire des enfants, dont les résultats sont synthétisés par la DREES.</i>
<u>Santé</u> : il existe aujourd'hui une centaine d'indicateurs suivis par le gouvernement dans le cadre de la loi relative à la politique de santé publique du 9 août 2004. Certains concernent directement les enfants pauvres en raison de pathologies ou risques ciblés.	Proportion d'enfants atteints de troubles d'élocution. <i>Source : id.</i>
	Proportion d'enfants présentant deux fois plus de dents cariées que la moyenne des enfants. <i>Source : id.</i>
	Proportion d'enfants portant des lunettes. <i>Source : id.</i>
	Différence d'espérance de vie à la naissance entre le quintile le plus bas de revenus et la moyenne nationale. <i>Source : id.</i>
	Pourcentage d'ouvrières non qualifiées et de femmes sans profession n'effectuant pas la totalité des sept visites médicales recommandées. <i>Source : données DREES.</i>
	Nombre de naissances chez les adolescentes âgées de moins de 16 ans. <i>Source : données DREES.</i>
	Pourcentage d'enfants accueillis dans un mode de garde extérieur au ménage pendant une semaine type. <i>Source : enquête ERCV (annuelle).</i>
<u>Education</u> : l'accès aux modes de garde et les conditions de réussite scolaire des enfants, en mettant l'accent sur l'école primaire, la plus discriminante pour la réussite des enfants.	Pourcentage d'enfants du premier décile de revenus redoublant en cours préparatoire. <i>Source : enquêtes de la DEP (annuelles).</i>
	Pourcentage d'enfants du premier décile de revenus se situant dans le premier quart des évaluations à l'entrée en sixième. <i>Source : enquêtes de la DEP (annuelles).</i>
	Pourcentage d'enfants du premier décile de revenus sortis du système scolaire à l'âge de 16 ans. <i>Source : enquêtes de la DEP (annuelles).</i>

4 LES MINEURS VULNERABLES OUTRE-MER

L'analyse de la situation des enfants pauvres et des mineurs étrangers sera ici principalement centrée sur les départements d'outre-mer (DOM), avec quelques éléments sur la situation des autres collectivités d'outre-mer.

1. La pauvreté des enfants est massive dans les DOM et fait l'objet d'une politique familiale et de soutien aux bas revenus renforcée

1.1. La pauvreté est beaucoup plus importante outre-mer qu'en métropole

Quels que soient les DOM concernés et les difficultés propres de recensement statistique⁸, la pauvreté au sein de la population globale de ces derniers est très supérieure à celle qui prévaut en métropole. Cela résulte du poids du chômage (22,8 % en moyenne fin 2004, dont 22,4 % pour la Martinique et 33,5 % pour La Réunion), de l'étroitesse du tissu économique et de la faible intégration régionale des économies des DOM, tous entourés de pays en voie de développement. Fin 2004, les bénéficiaires du RMI représentaient 14,6 % de la population des DOM, contre environ 2 % en métropole. **En 2004, en incluant les personnes à charge, 25 % de la population des DOM est en moyenne couverte par l'un des *minima sociaux*.**

L'écart des structures démographiques, économiques et sociales avec la métropole justifie la prise en compte de seuils spécifiques de revenus pour évaluer la pauvreté. Ainsi, alors que 7,4 % des ménages métropolitains ont des revenus inférieurs à 50 % du revenu médian, ils sont 20,5 % en Guyane, 8,5 % en Martinique, 8,3 % en Guadeloupe et 7 % à La Réunion, en utilisant un seuil de revenu médian spécifique. Si l'on appliquait le seuil de pauvreté métropolitain à l'outre-mer, entre 18 % (Martinique) et 45 % (Guyane) de la population serait considérée comme vivant dans la pauvreté, ce qui pose un problème de signification de ces données.

La pauvreté en conditions de vie révèle des situations critiques, notamment en Guyane, qui enregistre encore un retard assez net avec, par exemple, 14 % des résidences sans point d'eau à l'intérieur (contre 30 % en 1990) et 10 % des logements sans électricité.

La pauvreté des enfants est plus répandue dans les DOM qu'en métropole : 32 % des enfants guyanais, 16 % des enfants guadeloupéens et 13 % des enfants martiniquais vivent en dessous du seuil de pauvreté⁹ contre une moyenne de 8 % en métropole. **La pauvreté des enfants est marquée par la fréquence des familles monoparentales.** Dans les DOM, les familles monoparentales sont trois fois plus fréquentes qu'en métropole. Or, le risque de pauvreté relatif des familles monoparentales est presque deux fois supérieur à la moyenne (sauf à La Réunion où il correspond au taux moyen). Au total, 36 % des allocataires du RMI sont des familles monoparentales, contre 24 % en métropole. En Guyane, la fréquence des familles nombreuses (2,5 fois plus importantes qu'en métropole) contribue aussi à augmenter le taux de pauvreté des enfants.

⁸ On constate une absence de sources régulières sur la pauvreté outre-mer en général et sur celle des enfants en particulier. En effet, les outils de recueil statistiques ne sont pas homogènes entre la métropole et les DOM ou COM, pour des raisons méthodologiques, juridiques (les droits et prestations diffèrent) et pratiques (l'enquête sur les revenus fiscaux ne concerne pas les DOM). Seule l'enquête quinquennale "Budget de famille", sur échantillon, est conduite à la fois en métropole et dans les DOM.

⁹ On rappelle que ces chiffres ne sont qu'indicatifs, définis avec des seuils de pauvreté distincts pour chaque DOM, et soumis à de très forts effets de seuil.

Rapportée au nombre de personnes en âge d'être parent, **la part des allocataires de l'API atteint plus du double du niveau métropolitain pour La Réunion et près du triple pour les départements français d'Amérique**. Un allocataire API sur deux a moins de 25 ans aux Antilles, trois sur quatre en Guyane, contre un peu plus d'un sur trois en métropole. L'API apparaît comme une allocation versée suite à une maternité précoce : plus d'un enfant sur six a été mis au monde par une mère de moins de 20 ans en Guyane.

1.2. Les transferts sociaux sont progressivement alignés sur ceux de la métropole

Si les DOM font l'objet de mesures spécifiques en matière de prestations familiales (comme le versement des allocations familiales dès le 1^{er} enfant et du complément familial jusqu'aux 5 ans de l'enfant seulement), le montant des allocations servies a été progressivement aligné sur celui de la métropole à partir des années 1990. De même, la loi d'orientation pour l'outre-mer du 13 décembre 2000 prévoit l'alignement du RMI sur le montant de la métropole, lequel a été réalisé en 2002 tandis que celui de l'API sera achevé en 2007¹⁰.

Pour les autres collectivités, il existe des aides sociales distribuées par l'Etat à Mayotte, en Nouvelle-Calédonie et à Wallis-et-Futuna, qui, le cas échéant, complètent celles des collectivités elles-mêmes.

1.3. Les politiques publiques répondent insuffisamment aux difficultés de logement, de santé et d'éducation

En complément des dépenses sociales consenties par les DOM (le montant de l'aide sociale par habitant atteint le double de celui des départements de métropole en raison du poids du RMI, les dépenses d'aide sociale à l'enfance se situent dans des proportions similaires à celles de la métropole, à l'exception de la Guyane), l'Etat met l'accent sur trois politiques prioritaires : la politique du logement, l'accès aux soins et à l'éducation.

Le bilan de la politique du logement social outre-mer, qui mobilise plus de 850 M€/an, a été jugé sévèrement en avril 2006 par la mission d'audit de modernisation lancée par le ministère des Finances, de l'Economie et de l'Industrie : le manque de stratégie politique, la réduction du nombre de logements construits et les obstacles importants au développement de l'offre locative sociale ont notamment été soulignés. Le taux de surpeuplement des logements au sein des DOM est plus élevé au sein des familles pauvres, et concerne davantage le secteur social qu'en métropole. Ainsi, 23 % des ménages réunionnais vivent dans des logements trop petits et le surpeuplement accentué (familles très nombreuses) concerne 6 % de l'ensemble des ménages, dont 30.000 enfants¹¹. La construction et la viabilisation de logements sociaux souffrent de surcoûts évalués à 40 % en Martinique. Les données de la veille sociale (le « 115 » à La Réunion) indiquent que la grande majorité des appels concerne des demandes d'hébergement en urgence, de la part de jeunes en errance, en transit ou logés par des tiers.

En matière de santé, peu de données permettent d'évaluer en détail la situation sanitaire des enfants pauvres outre-mer, en dehors des problématiques les plus graves comme le syndrome de l'alcoolisation fœtale à La Réunion. En dépit de progrès sanitaires considérables, les politiques publiques sont confrontées aux conséquences de la pauvreté (en matière de santé périnatale, de maladies de la nutrition – diabète et obésité – ou de pathologies comme le SIDA), et au développement de conduites addictives et à risques. La CMU, dont le plafond d'éligibilité a été

¹⁰ A la fin des années 1990, les montants du RMI et de l'API étaient de 20 et 44 % inférieurs à ceux de métropole.

¹¹ Données INSEE, Recensement 1999.

relevé dans les DOM par décret en 2003 afin d'augmenter le nombre de personnes couvertes, et la couverture complémentaire (CMUC) permettent cependant de garantir l'accès aux soins, en complément de campagnes de prévention et d'information. **Le taux de couverture de la population dans les DOM par la CMUC est élevé : 25,3 % en Martinique, 31,3 % en Guadeloupe, 32 % en Guyane et 43,6 % à La Réunion.** En l'absence de transposition de la CMU aux autres collectivités d'outre-mer, les régimes de solidarité territoriale sont fortement appuyés par la métropole et permettent une gratuité d'accès aux soins.

En matière d'éducation, la lutte contre l'illettrisme et la prévention de la sous-alimentation constituent les chantiers prioritaires des politiques publiques. L'allocation de rentrée scolaire existe dans les DOM, et devrait être instaurée à Mayotte. Elle complètera l'allocation de restauration scolaire, étendue en 2005 à Mayotte, en raison des grandes inquiétudes pour les enfants mahorais et comoriens, en situation fréquente de sous-alimentation chronique.

2. La forte pression migratoire exercée sur les DOM accroît la vulnérabilité des nombreux mineurs étrangers

2.1. L'immigration est très importante dans les DOM et particulièrement marquée en Guyane

L'immigration est surtout importante en Guyane, unique DOM non insulaire et entouré d'Etats où la pauvreté est très forte. **Les étrangers** (nombreux Brésiliens, Guyaniens et Surinamiens, mais aussi Haïtiens) **représentent 30 à 40 % de la population guyanaise, soit à peu près 70 000 personnes, souvent très jeunes.** A Mayotte, on compte de nombreux Comoriens. Les Antilles sont également concernées par l'immigration haïtienne et dominicaine. Fréquemment, les migrants adultes sont des femmes enceintes qui viennent accoucher sur le sol français pour échapper à des conditions sanitaires extrêmement dégradées dans leur pays d'origine et bénéficier d'une aide pour leur enfant.

2.2. Les mineurs isolés sont nombreux et particulièrement vulnérables

Ce constat est vrai en Guyane, où les phénomènes d'errance sont d'autant plus répandus que le développement urbain est anarchique et les solidarités familiales défaillantes. Lorsqu'on repère – difficilement – les enfants isolés, il est souvent presque impossible d'identifier leur famille, de savoir si celle-ci est sur place ou non et si l'enfant a été séparé d'elle à la suite d'une expulsion. C'est donc une aide de type humanitaire qui est proposée, sans centre particulier ni projet associatif spécifique. **Le service de protection de l'enfance est ainsi en restructuration complète en Guyane depuis 4 ans mais ne dispose pas de moyens à la hauteur des enjeux.** Les mineurs seraient souvent victimes de trafics et de traite dans leur pays et la prostitution de mineurs existe bel et bien en Guyane.

L'aide au retour est rare, faute de moyens. La préfecture recommande en Guyane la création d'un « hébergement de passage » pour la mise à l'abri (crainte du développement du phénomène des enfants des rues, bien connu en Amérique du Sud) et la structuration d'une aide au retour effective.

La scolarisation des mineurs étrangers est difficile : ils y ont droit, mais les clandestins ont peur d'envoyer leurs enfants à l'école. Les mineurs étrangers isolés de Guyane sont quant à eux rarement scolarisés et l'analphabétisme est très répandu. De même, la scolarisation au sein des tribus près du Maroni (Sud-ouest) ou de l'Oyapock (Sud-est) est très complexe.

5 LA LUTTE CONTRE LA TRAITE DES ETRES HUMAINS : « BONNES PRATIQUES » ETRANGERES

Si la plupart des pays occidentaux ont adapté leur cadre législatif aux dispositions internationales en matière de lutte contre la traite des êtres humains, la protection des mineurs victimes de la traite fait rarement l'objet d'une politique spécifique. Certains pays ont mis en place une politique globale et développé de nombreux dispositifs de protection des victimes. En Europe, l'Italie et la Belgique sont en pointe dans ce domaine, tandis que, hors d'Europe, les Etats-Unis développent une politique active.

1. Organisation institutionnelle

Quelques pays ont mis en place une structure d'évaluation de haut niveau.

En **Belgique**, le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme est chargé, depuis 1995, de l'animation, de la coordination et du suivi de la politique de lutte contre la traite des êtres humains, à travers un rapport d'évaluation annuel indépendant et public. Le Centre a la capacité d'ester en justice dans les litiges relatifs à la traite.

Aux **Pays-Bas**, la rédaction d'un rapport est confiée à un rapporteur national indépendant (*Nationale Rapporteur Mensenhandel*) qui collecte les informations en provenance des différents ministères impliqués et propose des améliorations.

Au **Canada**, un Groupe de travail interministériel sur la traite des personnes (GTI)¹² a été créé en février 2004 afin de coordonner les efforts déployés par le gouvernement fédéral et d'élaborer une stratégie fédérale. Le GTI examine les lois, les politiques et les programmes fédéraux qui pourraient avoir une incidence sur la traite des personnes en vue de déterminer les pratiques exemplaires ainsi que les domaines nécessitant des améliorations. Il est notamment à l'origine de la réforme du *Code criminel* fin 2005 qui renforce les infractions en matière de traite.

L'organisation de la coordination opérationnelle en matière de lutte contre la traite est plus fréquente.

Aux **Pays-Bas**, un procureur est ainsi spécialement chargé de la coordination au niveau national. Il s'appuie notamment sur des procureurs spécialisés dans chaque région, tandis qu'un programme national réunit toutes les deux semaines des experts de la police autour du thème de la traite des êtres humains. Au plan régional, des agents de liaison spécialistes de la traite dépendant du service de l'immigration et de la naturalisation ont été institués. La sensibilisation des agents sur le terrain a été facilitée par l'élaboration d'un guide pour l'identification des victimes.

En **Belgique**, la cellule inter-départementale de coordination de la lutte contre la traite des êtres humains réunit depuis 1995 tous les acteurs fédéraux actifs dans cette politique. Elle bénéficie de l'appui d'un Centre d'information et d'analyse sur la traite et le trafic d'êtres humains (CIATTEH).

Aux **Etats-Unis**, un centre inter-agences pour la traite des êtres humains a été créé en juillet 2004. Comprenant des représentants de la police, des renseignements et du Département d'Etat, il assure le partage des informations pour faciliter les poursuites.

Au **Royaume-Uni**, une unité régionale de coordination multi-sectorielle est chargée de la lutte contre la traite des personnes. L'opération « réflexe » associe la « *National crime squad* », unité de police spéciale, au service de renseignements sur l'immigration pour mener des actions contre

¹² Co-présidé par le ministère de la Justice et le ministère des Affaires étrangères

la traite et l'immigration clandestine. Cette coopération a permis de multiplier des opérations d'investigation active (notamment sur les circuits de financement), ne reposant pas exclusivement sur le témoignage de victimes.

En **Allemagne**, un groupe de travail national pour la répression de la traite des femmes a été créé auprès du gouvernement fédéral. Une coopération entre la police des Länder et les ONG pour la protection des témoins-victimes et la création d'ateliers de formation communs entre officiers de police et membres d'ONG ont également été mis en œuvre.

2. Protection et mise à l'abri des victimes

Plusieurs Etats (Italie, Etats-Unis, etc) ont mis en place des **numéros verts** permettant une aide d'urgence.

En **Belgique**, la prise en charge des victimes majeures se fait dans trois centres spécialisés agréés et financés par le gouvernement. Les mineurs sont quant à eux accueillis dans trois centres spécialisés dans l'accueil d'urgence des mineurs non accompagnés, avant d'être orientés, après un séjour d'une durée moyenne comprise entre 6 mois et 1 an, vers les foyers d'aide à la jeunesse de droit commun. Le centre *Esperanto*, en Wallonie, est tenu à une adresse secrète afin de permettre une protection maximale des victimes.

En **Italie**, le réseau d'accueil et de prise en charge est particulièrement dense : près de 200 collectivités et associations travaillent dans le cadre du « programme d'assistance et d'insertion » (*cf. infra*), mobilisant 700 personnes.

3. Accès à un titre de séjour

La plupart des pays conditionnent l'accès des victimes à un titre de séjour à leur coopération avec la justice. Ce titre, généralement spécifique, ouvre un certain nombre de droits.

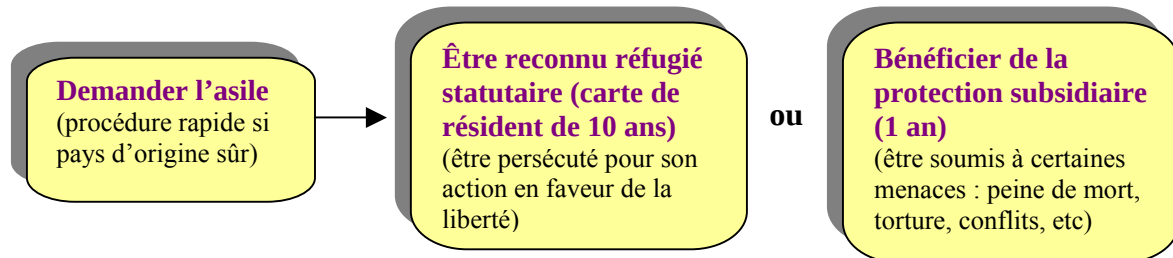
En **Belgique**, la personne dispose ainsi de 45 jours après sa prise en charge pour prendre sa décision. Si elle refuse, elle doit quitter le territoire ; si elle accepte, elle reçoit un titre de trois mois (le « titre de séjour et permis de travail des étrangers victimes de la traite des êtres humains ») qui lui permet de travailler ou de bénéficier du revenu minimum. Ce titre est renouvelé jusqu'à la fin de la procédure judiciaire. Si cette dernière aboutit à une citation à comparaître, ou si les déclarations de la victime sont suffisamment « significatives », des démarches en vue d'obtenir un permis de séjour pour une durée indéterminée peuvent débuter.

Aux **Etats-Unis**, le *Trafficking Victims Protection Act* de 2000 a prévu que les victimes puissent être autorisées à séjourner de manière continue et temporaire aux Etats Unis, si les officiers fédéraux de police judiciaire les jugent utiles en tant que témoins et soumettent une demande en leur nom au ministère de l'Intérieur. Si elles collaborent au démantèlement du réseau, elles peuvent solliciter le statut « *T non-immigrant* » auprès du Service pour la citoyenneté américaine et l'immigration. Ces deux statuts autorisent à travailler et donnent droit à un système d'aides (financières, médicales, pour le logement et la nourriture). **Pour les mineurs, l'accès à ces prestations n'est pas soumis à la condition de coopération.**

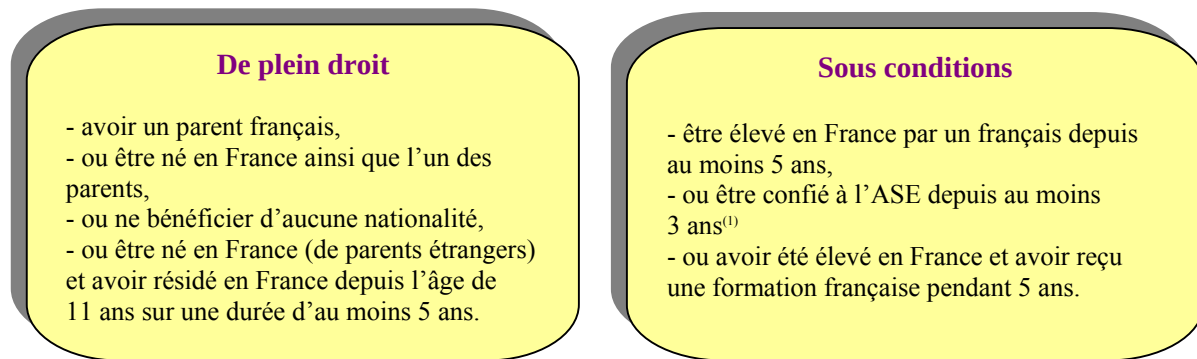
En **Italie**, la délivrance d'un titre de séjour n'est pas toujours subordonnée à la coopération avec la police. En effet, à côté de « l'option judiciaire » fondée sur la collaboration, une « option sociale » est prévue à l'article 18 du décret législatif de 1998 : la victime peut alors obtenir un « permis de séjour pour protection sociale » à la seule condition d'adhérer à un programme d'aide et d'insertion sociale. Le suivi de la mise en oeuvre de cet article ainsi que la gestion du programme social sont confiés à un comité interministériel ad hoc.

6 LES STATUTS JURIDIQUES OUVERTS AUX MINEURS ETRANGERS A 18 ANS

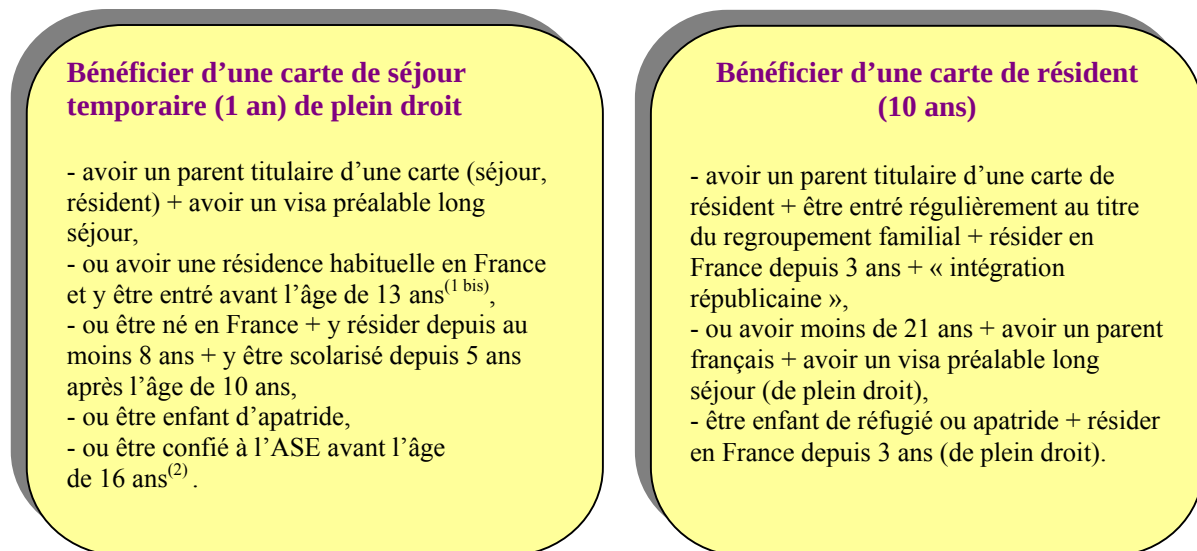
1^{ère} voie de régularisation : l'asile



2^{ème} voie de régularisation : acquisition de la nationalité française



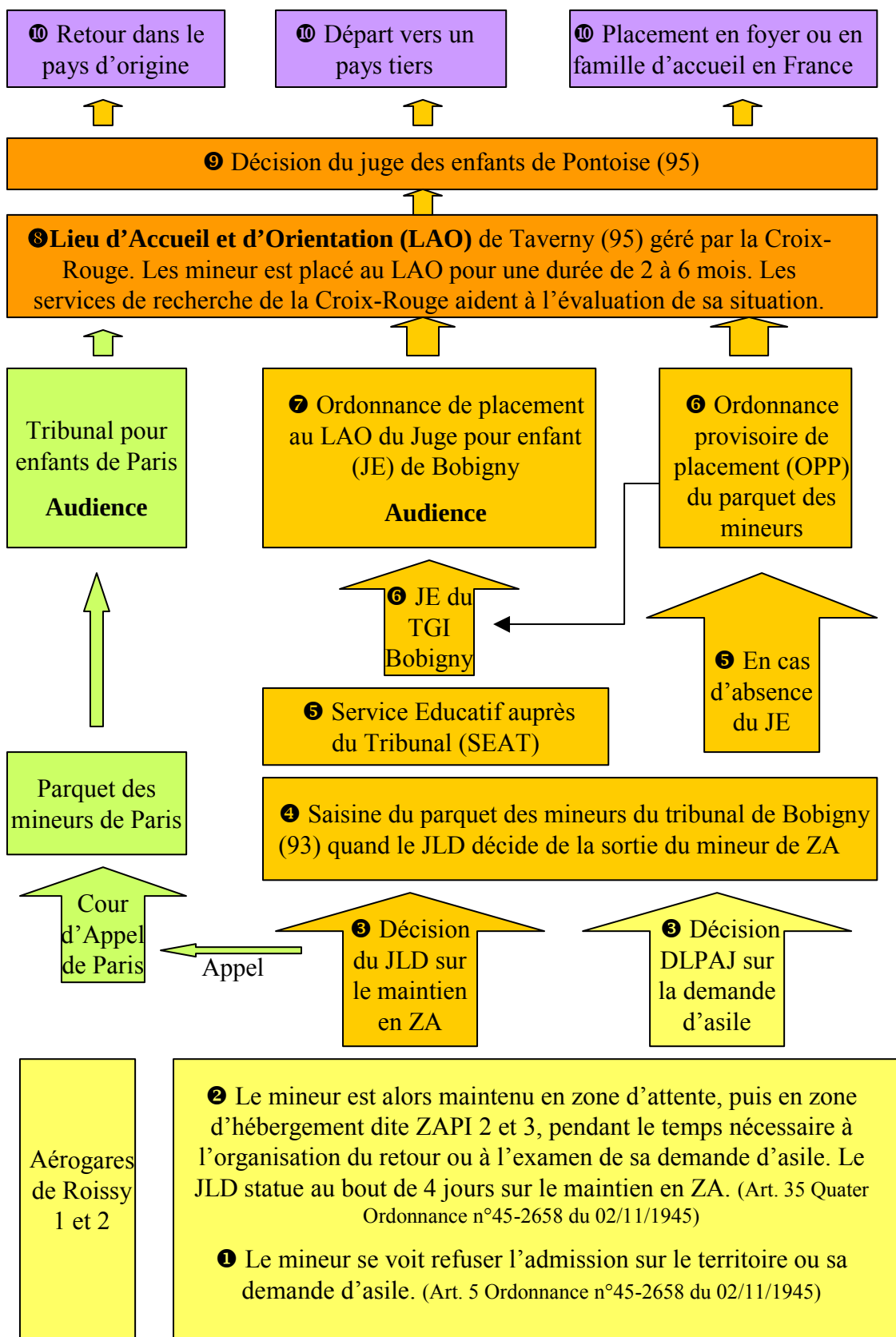
3^{ème} voie de régularisation : obtention d'un titre de séjour, hors asile



(1) voie de régularisation pour des mineurs entrés irrégulièrement sur le territoire national. (1bis) : *id.* mais rendue plus stricte par la loi n°2006-911 du 24 juillet 2006 : la résidence doit être établie auprès d'au moins un parent légitime.

(2) disposition prévue par la même loi : la régularisation n'intervient que « sous réserve du caractère réel et sérieux du suivi de la formation, de la nature [des] liens avec la famille restée dans le pays d'origine et de l'avis de la structure d'accueil sur l'insertion de l'étranger ».

7 PARCOURS D'ADMISSION AU LAO DE TAVERNY



8 RESUME

Les enfants en situation de grande pauvreté, les mineurs étrangers isolés, irréguliers ou victimes de traite des êtres humains sont particulièrement vulnérables. Les garanties du statut de mineur ne permettent pas de prévenir les risques auxquels ils sont confrontés : risque de reproduction de la grande pauvreté vécue très tôt dans l'enfance, fragilité liée à l'absence de régularité du séjour et à l'isolement, ou menace d'exploitation par des réseaux de traite des êtres humains. Ces situations extrêmes restent à ce jour mal appréhendées par la statistique publique : au moins 300 000 enfants vivent en situation de grande pauvreté monétaire, mais leurs conditions de vie sont mal connues et le nombre de mineurs étrangers en situation irrégulière ou victimes de traite est difficilement quantifiable.

L'examen de la mise en œuvre de la protection de ces mineurs appelle un double constat : d'une part, la cohérence et la coordination des politiques publiques et des interventions restent insuffisantes, qu'elles soient mises en œuvre à l'échelle nationale ou décentralisée ; d'autre part, l'approche universaliste de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion n'est pas parfaitement adaptée aux enfants les plus fragiles. Cette situation nécessite l'adoption par la France d'une stratégie nationale d'élimination de la grande pauvreté des enfants, établie au terme d'un débat approfondi.

En outre, pour répondre aux situations d'urgence vécues par les mineurs étrangers isolés ou de parents en situation irrégulière et les mineurs victimes de traite, le rapport formule un ensemble de propositions destinées à renforcer l'efficacité de leur protection immédiate, à clarifier la politique actuelle d'orientation des mineurs étrangers isolés, à rendre effectif leur représentation et leur protection juridique. S'agissant des conditions de vie des mineurs, le rapport examine les voies et moyens d'un renforcement des garanties d'accès à un logement, à des ressources, aux prestations de santé et à l'éducation.

Dans une perspective de long terme, le dernier volet du rapport propose de renforcer les politiques par lesquelles la Nation investit pour les plus vulnérables, en instituant à l'horizon d'une dizaine d'années un droit à la garde opposable pour toutes les familles, en donnant toute sa place à l'éducation et à la culture, principaux vecteurs d'intégration économique et sociale. Enfin, il convient de poursuivre les efforts de collaboration multilatérale en matière de lutte contre la traite et de conclure des accords bilatéraux ou de favoriser la coopération décentralisée afin d'améliorer les conditions du retour des mineurs dans leur pays d'origine.

9 LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

NATIONAL

Sénat

- Louis de BROISSIA, sénateur de la Côte d'Or, président du conseil général de la Côte d'Or, premier vice-président de l'Assemblée des Départements de France
- Valérie LETARD, sénatrice du Nord-Pas-de-Calais, conseillère régionale du Nord-Pas-de-Calais, adjointe au maire de Valenciennes

Assemblée Nationale

- Alain VIDALIES, député, conseiller général des Landes
- Paulette GUINCHARD, ancienne ministre, députée, conseillère municipale de Besançon

Cabinets ministériels

- Alain REGNIER, conseiller du Premier Ministre pour la cohésion sociale, l'égalité des chances, la lutte contre l'exclusion et le logement
- Sylvie SMANIOTTO, conseillère judiciaire du Ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire
- Fabienne QUIRIAUX, conseillère du Ministre délégué à la sécurité sociale, aux personnes âgées, aux personnes handicapées et à la famille

Défenseure des enfants

- Claire BRISSET, Défenseure des enfants
- Patrice BLANC, magistrat, secrétaire général de la Défenseure des enfants
- Muriel EGLIN, juge pour enfants, chargée de mission auprès de la Défenseure des enfants

Secrétariat Général aux Affaires Européennes

- Jacques WEBER, commissaire divisionnaire, chef du secteur espace de sécurité européen

Ministère de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion sociale

- Marie-Anne CHARVET, déléguée interministérielle à la ville (DIV)
- Dominique GIORGI, inspecteur général des affaires sociales (IGAS)
- Etienne GRASS, inspection générale des affaires sociales (IGAS)
- Raymond POINCET, chargé de mission (DILTI)
- Marie-Claude DUMOULIN, chargée de mission (DILTI)
- Nicole ROTH, sous-directrice de l'observation de la solidarité (DREES)
- Alexandre VISCONTINI, adjoint au chef de bureau ACI1 – action sociale, culturelle et territoriale, sous-direction de l'accueil et de l'intégration (DPM)

Ministère de la Santé et des Solidarités

- Guy JANVIER, chargé de mission, directeur de projet LOLF (DGAS)
- Catherine LESTERPT, chef du bureau des politiques de prévention, d'insertion et de l'accès aux droits, sous-direction des politiques d'insertion et de lutte contre les exclusions (DGAS)
- François FASSY, chef du bureau de la lutte contre les exclusions (DGAS)

- Olivier CHAZY, bureau de lutte contre l'exclusion (DGAS)
- Solange ALIDIERES, bureau de l'enfance-famille (DGAS)
- Catherine BRIAND, bureau de l'enfance-famille (DGAS)
- Catherine DUMONT-FOURCHARD, chef de bureau CMU et prestations de santé (DSS)

Ministère de la Justice

- Pierre BERTON, directeur du Centre National de Formation et des Etudes de la Protection Judiciaire de la Jeunesse (CNFE-PJJ)

Ministère de l'Intérieur

- Jean-Michel COLOMBANI, directeur de l'Office Central de Répression de la Traite des Etres Humains (OCRTEH)
- Capitaine Pierre BOCANCEA, Office Central de Répression de l'Immigration Irrégulière et de l'Emploi des Etrangers Sans Titre (OCRIEST)
- Jean-Pierre GUARDIOLA, chef de service, sous-direction des étrangers et de la circulation transfrontière (DLP AJ)
- Jean-Michel DURRAFFOURG, chef de la section asile à la frontière, amendes aux transporteurs (DLP AJ)

Ministère de l'Outre-Mer

- Jean-Claude CASSONE, chef du département des affaires sanitaires et sociales, sous-direction de l'emploi, des affaires sociales, éducatives et culturelles

Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

- Françoise MAUREL, département des prix à la consommation, des ressources et des conditions de vie, direction des statistiques démographiques et sociales (INSEE)

CNAF

- Hélène PARIS, directrice des statistiques, des études et de la recherche
- Sylvie LE CHEVILLIER, sous-directrice du département vie familiale et cadre de vie, direction de l'action sociale
- Laurent ORTALDA, conseiller technique, direction de l'action sociale
- Françoise LEFEBVRE, responsable du service cadre de vie, direction de l'action sociale
- Muriel NICOLAS, conseillère technique au département des statistiques, des prévisions et des analyses, direction des statistiques, des études et de la recherche
- Christiane CREPIN, conseillère technique au département de l'animation, de la recherche et du réseau des chargés d'études

CERC

- Michel DOLLE, rapporteur général du CERC, rapporteur au CNIS du groupe de travail « niveau de vie et inégalités sociales »

OFPPA

- Pascal BAUDOIN, chef du service des études et de la communication
- Pascal ROIG, département Afrique
- Julien LIMAR, département Afrique

Universitaires

- Christine LAZERGES, directrice de l'Ecole doctorale de droit comparé, professeur de droit à l'Université Paris I Sorbonne
- Jacques BAROU, docteur en anthropologie, chargé de recherche CNRS

Interpol

- Yves ROLLAND, sous-direction de la traite des êtres humains

Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées

- Bernard LACHARME, secrétaire général

FAPIL

- André GACHET, président

ONED

- Paul DURNING, directeur de l'Observatoire National de l'Enfance en Danger (ONED)

Associations

- Jean-Michel RAPINAT, chargé de mission, Association des Départements de France (ADF)
- Pierre HENRY, directeur général de France Terre d'Asile (FTDA)
- Gilbert LAGOUANELLE, directeur du pôle actions institutionnelles et des interventions du Secours Catholique ;
- Malik KOUDIL, chef de service à l'association Jeunes Errants (Marseille), responsable de la coordination du développement et de l'animation pédagogique
- Michel SCOTTO, directeur adjoint de l'Association Départementale de Développement des Actions de Prévention)
- Jean PINEAU, directeur général adjoint de l'association Jean Cotxet
- Marie SISCO, responsable de l'aide à la personne aux Restos du Cœur
- Maryvonne CAILLAUX, ATD Quart Monde
- Marie-Thérèse GENDRON, responsable du pôle social, direction qualité et recherche de la Fondation d'Auteuil
- Christine TRICOT, juriste, direction qualité et recherche de la Fondation d'Auteuil
- Philippe BRISSON, trésorier du Comité contre l'Esclavage Moderne (CCEM)
- Caroline MAILLARY, Association Nationale d'Assistance aux Frontières pour les Etrangers (ANAFE)
- Matyada NGALIKPIMA, juriste de la fondation Scelles
- Roger BRUAS, Association contre la Prostitution des Enfants (ACPE)
- Françoise DUMONT, Ligue des Droits de l'Homme (LDH)
- Pierre DUTERTRE, médecin, directeur de l'association Parcours d'exil
- Jean-Philippe MARTINI, GISTI
- Raphaëlle BAZE, stagiaire au GISTI
- Gaëlle LE GUERN, juriste de l'association THEMIS
- Claire LACONIN, assistante sociale, Association Départementale de la Sauvegarde de l'Enfance et de l'Adolescence du Rhône
- Robert et Sylvie VEILHAN, membres de l'association RESOVIGI (aide aux étrangers)
- Claude BOUCHER, directrice du Bus des femmes

- Vanessa SIMONI, Bus des femmes
- Philip AÏDAN, directeur-adjoint du centre médical du Comité Médical pour les Exilés (COMEDE)
- Reem MANSOUR, médecin au COMEDE
- Bruno LOMBARDO, directeur général de l'Association pour la Réadaptation Sociale (ARS) de Marseille
- Marina TOCANGA, responsable sociale à la délégation de Paris Nord de l'ANAEM
- Marie HENOCQ, permanente à la CIMADE
- Germaine PEYRONNET, directrice des établissements à la Croix rouge
- Nasrin TAMIN, chargée des administrateurs ad hoc à la Croix Rouge
- Isabelle COLLOT, délégation strasbourgeoise du Mouvement du Nid
- Patrick HAUVUY, ALC SPRS Nice
- Christophe ROBERT, Fondation abbé Pierre
- Xavier BOMBARD, directeur général de l'Association Départementale de Sauvegarde de l'Enfance et de l'Adolescence (ADSEA 93)
- Anne-Marie POULAIN, Fédération Nationale des Associations d'Accueil et de Réinsertion Sociale (FNARS)
- Damien NANTES, CIMADE
- Michel SAVEL, directeur du centre « mineur étrangers isolés » du Kremlin-Bicêtre, Enfants du Monde-Droits de l'Homme (EMDH)

LOCAL

Paris

- Gisèle STIEVENARD, Adjointe au Maire de Paris chargée de la solidarité et des affaires sociales
- Geneviève GUEYDAN, directrice de l'action sociale, de l'enfance et de la santé (DASES) de la Ville de Paris
- Lorraines BOUTTES, chef du bureau de l'aide sociale à l'enfance de la Ville de Paris
- Andres CARDENAS, chef de bureau des actions éducatives de la Ville de Paris
- Evelyn MERIC, inspectrice technique, responsable du service social polyvalent, sous-direction de l'insertion et de la solidarité de la Ville de Paris
- Olivier PERRET, chargé de mission auprès du Directeur du logement et de l'habitat (DLH) de la Ville de Paris
- Wojciech BOBIEC, chef du bureau du relogement, direction du logement et de l'habitat (DLH) de la Ville de Paris
- Catherine BOUJU, adjointe au chef du bureau du relogement, direction du logement et de l'habitat (DLH) de la Ville de Paris
- Philippe COSTE, directeur de la DDASS de Paris
- Elisabeth BIERN, inspectrice de l'action sanitaire et sociale (DDASS de Paris)
- Geneviève LEFEBVRE, juge des enfants au tribunal de grande instance de Paris
- Yvette BERTRAND, commissaire principale, chef de la brigade des mineurs de la Préfecture de Police
- Jocelyne GUIHEU, responsable du service social de l'hôpital Robert Debré
- Ghislaine BONNEAU, assistante sociale (maternité), hôpital Robert Debré
- Françoise VICTOR, assistante sociale (pédiatrie générale), hôpital Robert Debré
- Bérangère DESPREZ, assistante sociale, hôpital Robert Debré
- Taïeb FERRADJI, pédopsychiatre, hôpital Avicenne

Val de Marne

- Michèle CREOFF, directrice adjointe chargée de l'enfance et de la famille du conseil général du Val de Marne

Seine-Saint-Denis

- Gilles GARNIER, vice-président du conseil général de Seine-Saint-Denis
- Claude ROMEO, directeur de l'enfance et de la famille du conseil général de Seine-Saint-Denis
- Jocelyne NICKLAUS, responsable de la circonscription Montfermeil, Clichy-sous-Bois et Coubron de PMI du conseil général de Seine-Saint-Denis
- Marie-Christine DELABROISE, directrice du centre de PMI des Bosquets, Montfermeil
- Hubert VALADE, directeur de la DDASS de Seine-Saint-Denis
- Jean-Pierre ROSENCZEIG, président du tribunal pour enfants de Bobigny

Hauts de Seine

- Marie Claire LOYAT, conseillère technique famille-enfance-jeunesse au conseil général des Hauts-de-Seine
- Michèle ESTRAILLIER, directrice insertion au conseil général des Hauts-de-Seine

Val d'Oise

- Catherine VESPERINI, responsable de la plate-forme des services publics des Chardonnerettes, mairie de Sarcelles
- Jean-Claude NICOLLE, directeur du Lieu d'Accueil et d'Orientation (LAO) de Taverny

Nord

- Bernard DEROSIER, président du conseil général du Nord, député
- Nicole KLEIN, préfète déléguée pour l'égalité des chances
- Peggy BOURDIN, chargée de mission action sociale et territoire à la Direction de la lutte contre les exclusions sociales du conseil général du Nord
- Serge SAMYN, directeur de la lutte contre les exclusions et de la promotion de la santé du conseil général du Nord
- Anne DEVREESE, directrice adjointe de l'enfance et de la famille du conseil général du Nord
- Annie LAVEYSSIERE, responsable du pôle enfance-famille, direction territoriale de prévention et d'action sociale Flandres Maritime à Dunkerque
- Jean-François COURET, juge des enfants au TGI de Lille
- Guillaume DELETANG, juge des enfants au TGI de Lille
- Bruno BEYCKU, chef de service d'une maison de l'enfance
- Véronique PERCQ, référent ASE
- Franck BOTTIN, chef de service, foyer de l'enfance de Lille
- Michel PLASSON, directeur de la réglementation et des libertés publiques de la préfecture du Nord
- Laurent de CAIGNY, vice-procureur, chef de la section des mineurs et de la famille du parquet de Lille
- Charlotte TIBERGHIEU, conseillère technique à la direction départementale de la protection judiciaire de la jeunesse (DDPJ) du Nord

Bouches du Rhône

- Marie-Arlette CARLOTTI, vice-présidente du conseil général des Bouches-du-Rhône, député européen
- Danièle PERROT, directrice de l'enfance du conseil général des Bouches-du-Rhône

- Martine RIFFARD-VOILQUE, directrice de la DDASS des Bouches-du-Rhône

Rhône

- Isabelle DORLIAT, déléguée générale du pôle enfance-famille, conseil général du Rhône
- Anne-Camille VEYDARIER, déléguée générale du pôle insertion, conseil général du Rhône
- Véronique FAGES, directrice de l'action sociale de la mairie de Lyon
- Christel BONNET-FROMIGUE, directrice de l'éducation de la mairie de Lyon
- Bernard MEYRAND, responsable de la mission « projet éducatif local » de la mairie de Lyon
- Françoise REIGNIER, directrice du service prévention santé éducation de la mairie de Lyon
- Jean-Georges TEXIER, responsable de la politique de la ville au SGAR de la région Rhône-Alpes
- Commandant Jean-Louis GIROUD, brigade de répression du proxénétisme de Lyon
- Capitaine Jean-Claude NEYROT, brigade des mineurs de Lyon
- Frédéric FRACHET, brigade de répression du proxénétisme de Lyon
- Malika BENZINEB, CADA de Villeurbanne

Bas-Rhin

- Sabine ISCHIA, directrice de l'enfance et de l'insertion sociale, conseil général du Bas-Rhin
- Françoise ANCKLY, chef du service de la protection de l'enfance, conseil général du Bas-Rhin
- Serge BARTH, directeur adjoint de la DDASS du Bas-Rhin
- Marc MONTAGNON, procureur adjoint du TGI de Strasbourg
- Michel RICHARD, premier conseiller au tribunal administratif de Strasbourg
- Philippe BITEAU, inspecteur d'académie du Bas-Rhin
- Lionel KIRSCHWIG, responsable des élèves en difficulté et du Module d'Orientation et d'Apprentissage du Français (MOAF), inspection académique de Strasbourg
- Mme FRIEDRICH, responsable opérationnelle du MOAF, lycée Le Corbusier, Ilkirch
- Claudine DEUTSCHMANN, assistante sociale, responsable du service social en faveur des élèves de l'inspection académique du Bas-Rhin

Seine et Marne

- Bruno CARNEVALI, directeur du CADA de Hautefeuille
- Vincent MORIVAL, chef de service du CADA de Hautefeuille
- Laurie SCHER, stagiaire éducatrice spécialisée du CADA de Hautefeuille
- Aurélie VEYRAC, éducatrice spécialisée, CADA de Hautefeuille

Hérault

- Philippe QUENTIN, responsable du CASNAV et référent académique du groupe « Grande pauvreté et réussite scolaire » de l'académie de Montpellier

COMMUNAUTE EUROPEENNE

- Juergen MERZ, desk officer, Unité Lutte contre le terrorisme, la traite et l'exploitation des êtres humains et coopération judiciaire à la Direction Générale Justice, liberté, sécurité de la Commission européenne

CONSEIL DE L'EUROPE

- Alvaro GIL ROBLES, commissaire aux droits de l'homme

INTERNATIONAL

Belgique

- Katja LAMBRICHTS, conseillère au Cabinet du Ministre de l'intégration sociale et de l'égalité des chances
- Freddy GAZAN, conseiller général adjoint, ministère de la Justice
- Jean-François MINET, service de la politique criminelle, ministère de la Justice
- Christel de CRAIM, service de la politique criminelle, ministère de la Justice
- Bernard GEORGIS, chef du service des tutelles, ministère de la Justice
- Lucien NOUWYNCK, avocat général près la Cour d'Appel de Bruxelles
- Nadia de VROEDE, substitut du procureur général
- Frédéric KURZ, substitut général près la Cour du Travail de Liège
- Renée RAYMAEKERS, responsable des mineurs non accompagnés à l'Office des Etrangers, ministère de l'Intérieur
- Stéphane DURVIAUX, adjoint au Délégué Général aux Droits de l'Enfant
- Patricia LE COCQ, juriste du Centre pour l'Egalité des Chances et la Lutte Contre le Racisme
- Margot CLOET, directrice de Minor Ndako, centre d'accueil pour mineurs non accompagnés
- Hilde VAN LINDT, directrice de la recherche, association Child Focus
- Stéphanie de SMET, chargée de mission, direction de la recherche, association Child Focus

Royaume-Uni

- John HILLS, professeur de politique sociale et directeur du Center for Analyses of Social Exclusion (CASE) de la London School of Economics (LSE)
- Kitty STEWART, chercheur associé à la CASE, London School of Economics
- Graham ARCHER, department for work and pensions, divisional manager for early childhood in the Sure Start Unit
- Duncan AITCHISON, Sure Start Briefing Team
- Laura PAYNE, End Child Prostitution, Pornography and Trafficking (ECPAT)
- Chris BEDDOE, directeur de ECPAT Royaume-Uni
- Klara SKRIVANKOVA, ECPAT Royaume-Uni
- Magdeleine de BONNAVENTURE, ATD Fourth World, Londres

Autres

- Rolf WIDMER, directeur de la Fondation suisse pour le service social international (SSI)
- Marie LECLAIR, magistrate, assistante technique au ministère roumain de la Justice
- Marie-Ange LESCURE, Haut Commissariat aux Réfugiés
- Fadma MOUMTAZ, Haut Commissariat aux Réfugiés
- Jean-Daniel LEROY, directeur du BIT (bureau international du travail) – France
- Florian G. FORSTER, directeur de la représentation en France de l'Organisation Internationale pour les Migrations

Colloques

- Conférence *Etre enfant en 2006*, Françoise Hursler – 14 mars 2006 (Strasbourg)
- Conférence *Combating trafficking in human beings, especially women and children: prevention, protection, prosecution*, à Vienne-Autriche (17 mars 2006)
- Séminaire de Vaucresson sur les mineurs isolés étrangers (3 et 4 avril 2006), CNFE-PJJ
- Premières Assises Nationales de la Protection de l'Enfance (Angers)

10 LISTE DES SIGLES UTILISES

ADF	Assemblée des départements de France
AEMO	Action éducative en milieu ouvert
AI	Allocation d'insertion
AME	Aide médicale d'Etat
AMF	Association des maires de France
ANAEM	Agence nationale d'accueil des étrangers et des migrations
ANAFE	Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers
ANCV	Agence nationale pour les chèques-vacances
ANRU	Agence nationale pour la rénovation urbaine
API	Allocation de parent isolé
APL	Aide personnalisée au logement
APR	Aide publique à la réinsertion
ARF	Association des régions de France
ARGO	Programme européen d'action concernant la coopération administrative dans les domaines des frontières extérieures, des visas, de l'asile et de l'immigration
ARS	Allocation de rentrée scolaire
ASE	Aide sociale à l'enfance
ASS	Allocation de solidarité spécifique
ATA	Allocation temporaire d'attente
ATSEM	Agent territorial spécialisé des écoles maternelles
BEPC	Brevet d'études du premier cycle
BSV	Bourse solidarité vacances
CADA	Centre d'accueil pour demandeurs d'asile
CAOMIDA	Centre d'accueil et d'orientation des mineurs isolés demandeurs d'asile
CASNAV	Centre académique pour la scolarisation des nouveaux arrivants et des enfants du voyage
CAF	Caisse d'allocations familiales
CASF	Code de l'action sociale et des familles
CCAS	Centre communal d'action sociale
CCEM	Comité contre l'esclavage moderne
CCH	Code de la construction et de l'habitation
CEL	Contrat éducatif local
CERC	Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale
CESC	Comité d'éducation à la santé et à la citoyenneté
CESEDA	Code de l'entrée, du séjour des étrangers et du droit d'asile
CHRS	Centre d'hébergement et de réinsertion sociale
CIDE	Convention internationale des droits de l'enfant
CLA-NSA	Classe d'accueil pour élèves non scolarisés antérieurement
CLCA	Complément de libre choix d'activité de la PAJE
CLIN	Classe d'initiation
CMU	Couverture maladie universelle
CMUC	Couverture maladie universelle complémentaire
CNAF	Caisse nationale d'Allocations Familiales
CNIS	Conseil national de l'information statistique
CNLE	Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale
COM	Collectivité d'Outre-mer

COG	Convention d'objectifs et de gestion
CP	Cours préparatoire
CRA	Centre de rétention administrative
DAHPNE	Programme européen pour combattre la violence envers les enfants, les adolescents et les femmes
DDASS	Direction départementale des affaires sanitaires et sociales
DDPJ	Direction départementale de la protection judiciaire de la jeunesse
DDJS	Direction départementale de la jeunesse et des sports
DEP	Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance
DGAS	Direction générale de l'action sociale
DGCCRF	Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes
DGI	Direction générale des impôts
DGS	Direction générale de la santé
DILTI	Délégation interministérielle à la lutte contre le travail illégal
DPM	Direction de la population et des migrations
DPT	Document de politique transversale
DREES	Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et de statistiques
DRIJE	Dispositif régional d'information juridique en direction des jeunes étrangers
ELFE	Etude longitudinale française depuis l'enfance
ENAF	Elèves nouvellement arrivés en France
EPCI	Etablissement public de coopération intercommunale
EPS	Education physique et sportive
ERE	Equipe de réussite éducative
FALCONE	Programme européen d'échanges, de formation et de coopération destiné aux personnes responsables de l'action contre la criminalité organisée
FAPIL	Fédération des associations pour la promotion et l'insertion par le logement
FSL	Fonds de solidarité pour le logement
GIP	Groupement d'intérêt public
GLO	Groupe de liaison opérationnelle
GROTIUS	Programme européen d'échanges destinés aux praticiens de la justice
HCI	Haut comité à l'intégration
HLM	Habitation à loyer modéré
IGA	Inspection générale de l'administration
IGAS	Inspection générale des affaires sociales
INED	Institut national d'études démographiques
INSEE	Institut national des statistiques et des études économiques
INVS	Institut de veille sanitaire
IOE	Investigation et orientation éducative
IQTF	Invitation à quitter le territoire français
IVG	Interruption volontaire de grossesse
LAO	Lieu d'accueil et d'orientation
LFI	Loi de finances initiale
LOLF	Loi organique relative aux lois de finances
LFSS	Loi de financement de la sécurité sociale
LSI	Loi pour la sécurité intérieure

OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OCRTEH	Office central pour la répression de la traite des êtres humains
OCRIEST	Office central pour la répression de l'immigration irrégulière et de l'emploi d'étrangers sans titre
ODAS	Observatoire national de l'action sociale décentralisée
OFPPRA	Office français de protection des réfugiés et apatrides
OIM	Organisation internationale pour les migrations
OISIN	Programme européen de lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée
OIT	Organisation internationale du travail
ONG	Organisation non gouvernementale
ONPES	Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale
OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
OSII	Observatoire des statistiques de l'immigration et de l'intégration
PACA	Provence-Alpes Côte d'Azur
PAF	Police de l'air et des frontières
PAJE	Prestation d'accueil du jeune enfant
PAP	Projet annuel de performance
PJ	Police judiciaire
PJJ	Protection judiciaire de la jeunesse
PMI	Protection maternelle et infantile
PNAI	Plan national d'action pour l'inclusion sociale
PRWORA	Personal responsibility and work opportunity reconciliation act
RAM	Réseau d'assistantes maternelles
RATP	Régie autonome des transports parisiens
REMI	Réseau euroméditerranéen pour la protection des mineurs isolés
RESF	Réseau éducation sans frontières
RMI	Revenu minimum d'insertion
RSA	Revenu de solidarité active
SEAT	Service éducatif auprès du tribunal
SMIC	Salaire minimum interprofessionnel de croissance
SPRS	Service de Prévention et de Réadaptation Sociale
SRU	Solidarité et renouvellement urbains
STOP	Sexual trafficking of persons
SVE	Service de volontariat à l'étranger
UE	Union européenne
ZEP	Zone d'éducation prioritaire
ZUS	Zone urbaine sensible

11 BIBLIOGRAPHIE

1. OUVRAGES GENERAUX

CASTEL, Robert. - *Les métamorphoses de la question sociale : une chronique du salariat*, Fayard, Paris, 1995.

CASTEL, Robert. – *L'insécurité sociale, qu'est-ce qu'être protégé?*, La république des idées, Seuil, Paris, 2003.

Défenseur des Enfants - *Rapports annuels 2001, 2002, 2003 2004, 2005*, La Documentation française, Paris.

DEKEUWER-DEFOSSEZ, Françoise - *Les droits de l'enfant*, Que sais-je n°852, PUF, Paris, 2004.

DUSCH, Sabine - *Le trafic d'êtres humains*, PUF, 2002.

Dictionnaire Permanent, Droit des étrangers- Editions Législatives, 2005.

HILLS John, STEWART Kitty et Alii – *A more equal society?*, The Policy Press, University of Bristol, January 2005.

INSEE – *Recensement de la population 1999*, collection Références.

INSEE – *France, portrait social, 2005*, collection Références.

La nouvelle critique sociale – La République des idées, Seuil / Le Monde, Paris, 2006.

LEGARDINIER, Claudine - [*Les trafics du sexe*](#), Éditions Milan, collection Les Essentiels, 2002.

MAURIN, Eric – *Le ghetto français, enquête sur le séparatisme social*, Paris, 2004.

PAUGAM, Serge – *Les formes élémentaires de la pauvreté*, collection Le lien social, Presses Universitaires de France, Paris, mars 2005.

POISSON Véronique, YUN Gao – *Le trafic et l'exploitation des immigrants chinois en France*, Bureau international du Travail, Genève, mars 2005.

Plan National d'Action pour l'Inclusion sociale 2003-2005 – France.

Projet de loi de finances pour 2006 - *Document de Politique Transversale "Inclusion sociale"*, ministère de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement.

Projet de loi de finances pour 2006 - *Document de Politique Transversale "Outre-mer"*, ministère de l'Outre-mer.

2. RAPPORTS

- **Allocations**

Conseil des Impôts - *La fiscalité dérogatoire, pour un réexamen des dépenses fiscales*, 21^e rapport au Président de la République, Paris, 2003.

Cour des comptes - *L'efficacité de la gestion de la prime pour l'emploi*, in rapport public annuel 2005.

LETARD, Valérie - *Rapport d'Information fait au nom de la commission des Affaires sociales sur les minima sociaux*, Sénat, Paris, 2005.

MERCIER Michel, RAINCOURT, Henri de – *Plus de droits et plus de devoirs pour les bénéficiaires de minima sociaux d'insertion*, rapport au Premier ministre, La Documentation française, Paris, décembre 2005.

WARIN Philippe – *Mesurer le non recours aux prestations, la recherche d'indicateurs*, in *Famille et droit social*, Recherche et Prévisions, n° 73 septembre 2003, Paris.

- **Décentralisation**

Conseil Général du Bas-Rhin - *Plan d'actions en faveur de l'enfant et de la famille*, 2005-2009 , Strasbourg juin 2005.

Dynamiques et diversité des territoires français– rapport de l'Observatoire des Territoires, La Documentation française, Paris, novembre 2005.

IGAS- *Politiques sociales de l'Etat et territoires*, Rapport annuel 2002, La Documentation française, Paris, 2002.

IGAS- *Recensement et analyse des bonnes pratiques en matière de signalement, dans le cadre de la politique de protection de l'enfance*, rapport présenté par S. BOUTEREAU-TICHET, D. GIORGI, D. JOURDAIN-MENNINGER, H. MOYEN, membres de l'IGAS, janvier 2006.

ONED (Observatoire National de l'Enfance en Danger)- *Premier rapport annuel au Parlement et au Gouvernement de l'ONED*, Paris, septembre 2005.

- **Education**

CASTELLAN, Michel – *Contribution à la synthèse du groupe de travail sur les indicateurs sociaux régionaux*, CNIS, Paris, décembre 2005.

Conseil National de l'Information Statistique (CNIS) - *Rapports du groupe de travail "Niveaux de vie et inégalités sociales"* présidé par Jacques FREYSSINET, 2005-2006.

Cour des comptes - *L'accueil des immigrés et l'intégration des populations issues de l'immigration*, rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations et des organismes intéressés, La Documentation française, Paris, 2004.

Cour des comptes- *La politique d'éducation prioritaire*, Rapport public annuel 2005, suites données aux observations sur les politiques publiques, Paris.

DELEVOYE, Jean-Paul – *Rapport sur 'l'accueil des gens du voyage*, Commission des Lois constitutionnelles, de législation, du Suffrage universel et d'administration générale du Sénat- Rapport n° 283, 1997.

FITOUSSI Jean-Paul, LAURENT Eloi, MAURICE Joël – *Ségrégation urbaine et intégration sociale*, Conseil d'Analyse Economique rapport n° 45, La Documentation française, Paris, 2004.

Observatoire national des zones urbaines sensibles- *Rapport 2005*, La Documentation française, Paris, 2006

- **Logement**

Conseil Economique et Social - *Accès au logement, droits et réalités*, rapport présenté par Nicole PRUD'HOMME, Paris, 2004.

Conseil National de l'Information Statistique – *Pour une meilleure connaissance des sans-abri et de l'exclusion du logement*, mars 1996.

DOUTRELIGNE Patrick - *Le logement des personnes défavorisées*, éditions ASH, Paris, 2000
Fondation Abbé Pierre pour le logement des personnes défavorisées- *L'état du mal logement en France*, Rapport annuel 2006, Paris, février 2006.

Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées- *Droit au logement : construire la responsabilité. Rendre opposable le droit au logement pour garantir sa mise en œuvre, intégrer les besoins des handicapés dans les politiques de l'habitat*, 9^{ème} rapport annuel, La Documentation française, Paris, 2003.

Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées -*L'hébergement d'urgence : un devoir d'assistance à personnes en danger*, 10^{ème} rapport annuel, décembre 2004.

Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées -*Face à la crise : une obligation de résultat*, 11^e rapport annuel, décembre 2005.

IGAS et CGPC (Conseil Général des Ponts et Chaussées) -*Lutte contre le saturnisme infantile lié à l'habitat indigne : analyse du dispositif dans trois départements d'Ile-de-France*, rapport présenté par Anne-Chantal ROUSSEAU GIRAL, Dominique TRICARD et Georges CREPEY, Paris, 2004.

Rapport d'activité du SAMU Social de Paris, 2004.

Statistiques d'accueil 2004 – *Logement, révélateur d'exclusion*, Secours Catholique - Caritas France, Paris, 2005.

- **Mineurs étrangers**

Avis présenté par la commission des Affaires sociales, culturelles et familiales de l'Assemblée Nationale sur le Projet de loi de finances 2005, ROLLAND, Jean-Marie, 2004.

Conseil Economique et Social – *L'insertion des jeunes d'origine étrangère*, rapport présenté par Mouna VIPREY, Paris, 2002.

DUMONT Jean-Christophe, LEMAÎTRE Georges – *Counting immigrants and expatriates in OECD countries : a new perspective*, Social employment and migration working papers, Directorate for Employment, Labour and Social Affairs, OECD, Paris, 2004.

Haut Conseil à l'intégration - *Le bilan de la politique d'intégration 2002-2005*, rapport au Premier ministre, La Documentation française, Paris, 2005.

IGAS - *Mission d'analyse et de propositions sur les conditions d'accueil des mineurs étrangers isolés en France*, Rapport n°2005-010 présenté par Jean BLOCQUAUX, Anne BURSTIN et Dominique GIORGI, membres de l'IGAS, Paris, Janvier 2005.

La solarisation des élèves étrangers, GISTI, juin 2004.

LEPRINCE Frédérique - *L'accueil des jeunes enfants en France : état des lieux et pistes d'amélioration*, Haut Conseil de la population et de la famille, La Documentation Française, Paris, janvier 2003.

Les enfants entrés hors regroupement familial, Notes pratiques du GISTI, mai 2005.

L'évolution des coûts budgétaires des demandeurs d'asile (hébergement, contentieux, contrôles aux frontières) - rapport d'information présenté par la Commission des Finances, de l'Economie Générale et du Plan en conclusion des travaux d'une mission d'évaluation et de contrôle présidée par M. Yves DENIAUD et Augustin BONREPAUX, rapport présenté par Mme Marie-Hélène des ESGAULX, Assemblée Nationale, N° 2448, juillet 2005.

L'expulsion des étrangers en situation irrégulière - Les Documents de travail du Sénat, Série Législation comparée - LC n°162, Sénat, Paris, avril 2006.

Les orientations de la politique de l'immigration - Premier rapport du Gouvernement au Parlement établi en application de l'article 1^{er} de la loi n° 2003 -1119 du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité.

Rapport n° 371 fait au nom de la Commission des lois du Sénat sur le projet de loi relatif à l'immigration et à l'intégration, François-Noël BUFFET, Sénat, 2006.

Rapport du groupe de travail sur les modalités d'accès des mineurs isolés sur le territoire français présidé par M. le Préfet de la Région Ile-de-France, Bertrand LANDRIEU, Paris, 2003.

Rapport n°300 de la commission d'enquête du Sénat sur l'immigration clandestine, présidée par Georges OTHILY, présenté par François-Noël BUFFET, Paris, avril 2006.

Rapports d'activité 2004 et 2005- Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides (OFPRA), La Documentation française, Paris.

- **Outre mer**

Sénat - *Rapport d'information fait au nom de la Commission des Affaires sociales à la suite d'une mission effectuée du 8 au 18 septembre 2005 par une délégation chargée d'étudier la situation sociale à La Réunion et à Mayotte*, rapport n°140 .

IGAS – *Evaluation des dépenses d'assurance maladie et soins de ville, dans les départements d'Outre-mer*, rapport présenté par Dominique GIORGI, membre de l'IGAS, rapport n°2005 123, juillet 2005.

Rapport sur la politique du logement social outre-mer (DOM et Mayotte) établi par la mission d'audit et de modernisation composée de membres de l'IGF, de l'IGA et du Conseil général des ponts et chaussées, avril 2006

- **Pauvreté et Familles**

Caisse Nationale d'Allocations Familiales - *Convention d'objectifs et de gestion entre l'Etat et la CNAF (2005-2008)*.

Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre la pauvreté- *Abolir la pauvreté, une contribution au débat et à l'action politiques*- rapport annuel, Bruxelles, décembre 2005.

Centre for Analysis of social Exclusion (CASE, LSE)- *Annual Report 2005*, London, 2006.

Commission « Familles, vulnérabilité, pauvreté » -*Au possible nous sommes tenus, la nouvelle équation sociale – 15 résolutions pour combattre la pauvreté des enfants*, rapport au ministre des Solidarités, de la santé et de la Famille, La Documentation française, Paris, avril 2005.

Les documents de travail de la Commission "Familles, vulnérabilité, pauvreté", Paris, avril 2005.

Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés (CNIL) - *Rapport d'activité 2005*, La Documentation française, Paris, 2006.

Conseil de l'Emploi, des Revenus et de la Cohésion Sociale (CERC) – *Les enfants pauvres en France*, rapport n° 4, Paris, 2004.

CERC – *Estimer la pauvreté des enfants*, dossier n°2, juin 2005.

Cour des comptes – *La politique d'aide à la petite enfance*, Rapport public annuel 2003, p.299

GODET, Michel, SULLEROT Evelyne – *La famille, une affaire publique*, Conseil d'Analyse Economique rapport n°57 , La Documentation française, Paris, 2005

Haut Conseil de la population et de la famille – *Les aides publiques en direction des familles, ampleur et incidences sur les niveaux de vie*, rapport présenté par Valérie ALBOUY et Nicole ROTH, Paris, février 2003

Haut Conseil de la Population et de la Famille -*L'accueil des jeunes enfants en France : état des lieux et pistes d'amélioration*, rapport présenté par Frédérique LEPRINCE, Paris, 2003.

HERMANGE Marie-Thérèse – *Les enfants d'abord : cent propositions pour une nouvelle politique de l'enfance*, rapport au Président de la République, La Documentation française, Paris, 2002

IGAS- *Synthèse des bilans de la loi d'orientation du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions*, rapport présenté par Pierre NAVES, Maryse FOURCADE, Valérie JESKE, membres de l'IGAS, rapport n°2004 054, Paris, mai 2004.

IGAS- *L'intervention sociale, un travail de proximité*, Rapport annuel 2005, La Documentation française, Paris, 2005

Institut Montaigne - *Pauvreté , exclusion : que peut faire l'entreprise?* Paris février 2005.

Mission d'information sur la famille et les droits des enfants, présidée par Patrick BLOCH, rapport présenté par Valérie PECRESSE, Assemblée Nationale n°2832, La Documentation française, Paris, 2006

Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale (ONPES) - *Rapports annuels de 2000 à 2005-2006* - La Documentation française, Paris

Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale (ONPES) – *Les Travaux de l'Observatoire de 2000 à 2005-2006* - La Documentation française, Paris

Opportunity for All Seventh Annual Report, Department for Work and Pensions, London, 2005.

Statistiques d'accueil 2003 – *France précaire*, Secours Catholique - Caritas France, Paris, 2004.

Rapport fait au nom de la commission des Affaires sociales sur le projet de loi relatif aux assistants maternels et aux assistants familiaux, Assemblée Nationale n°298, FOURCADE, Jean-Pierre, 2004.

Rapport Annuel de l'association THEMIS pour l'accès au droit des enfants et des jeunes, Strasbourg, 2006.

UNICEF Innocenti Research Centre -*Child poverty in rich countries*, Report Card n°6, Florence (Italie), 2004.

- **Santé**

Analyse des attitudes de médecins et de dentistes à l'égard des patients bénéficiant de la couverture maladie universelle complémentaire, une étude par testing dans six villes du Val de Marne – Etude réalisée par la DIES (organisme d'études filiale de la Fondation de l'Avenir) pour le compte du Fonds CMU, Paris, juin 2006.

DUBERNARD Jean-Michel - *Rapport sur le projet de loi relatif à la politique de santé publique*, fait au nom de la Commission des Affaires Culturelles, Familiales et Sociales, Assemblée nationale, rapport n°1092, Paris, 2004.

Cour des comptes- *La politique de périnatalité*, Rapport public annuel 2005, Paris.

HERCBERG Serge – *Eléments du bilan du programme national nutrition santé et propositions de nouvelles stratégies pour le PNNS2 (2006-2008)*, Rapport au ministre de la santé, janvier 2006.

HERMANGE; Marie-Thérèse (Sénat) – *Périnatalité et parentalité*, rapport remis le 25 février 2006 à Monsieur Philippe Bas, ministre délégué à la Sécurité sociale, aux Personnes Agées, aux Personnes handicapées et à la Famille.

IGAS- *La prévention sanitaire en direction des enfants et des adolescents*, rapport n° 2003 024, présenté par Claire TROUVE, Patricia VIENNE et Bernard MARROT, membres de l'IGAS, Février 2003.

IGAS- *Santé, pour une politique de prévention durable*, Rapport annuel 2003, La Documentation française, Paris, 2003.

IGAS – IGAEN - *Rapport sur le dispositif médico-social en faveur des élèves*, présenté par Mme le docteur Marie-Laure LAGARDERE, M. Philippe DIDIER-COURBIN et M. Claude LAGARRIGUE, avec le concours de Mme Liliane SALZBERG, membres de l'IGAS, et par Mme Aline AUERBACH, Mme Martine CAFFIN-RAVIER et M. Alain DULOT, avec le concours de M. Jacques VAUDIAUX, membres de l'IGAEN, Paris, février 1999.

INPES (Institut National de Prévention et d'Education pour la Santé)- *Les journées de la prévention, promouvoir la santé des enfants et des jeunes*, 2èmes journées annuelles, 29 et 30 mars 2006.

Ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement, ministère de la santé et des solidarités- *Indicateurs de suivi de l'atteinte des 100 objectifs du rapport annexé à la loi du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique*, Paris, juillet 2005.

Sénat, Les Documents de travail du Sénat, Série Législation comparée - *L'accès des étrangers en situation irrégulière au système de santé*, LC n°160, Paris, mars 2006.

- **Traite des êtres humains**

Actes de la conférence sur la coopération multidisciplinaire entre le secteur public et privé pour la protection des victimes de la traite des êtres humains - conférence coordonnée par l'association Accompagnement Lieux d'accueil Carrefour éducatif et social (ALC Nice) – Paris, 3 juin 2005

Amnesty International France – *La violence faite aux femmes en France : une affaire d'Etat*, 2006

Association « Jeunes Errants » - *Rapport d'activité du service d'investigation et d'action éducative et du service d'actions éducatives spécialisées* – 2005

Association Les Amis du Bus des Femmes, *rapport d'activité 2004*.

CATNET (Action chrétienne et travail en réseau pour lutter contre le trafic de femmes), *Guide pratique en matière de sensibilisation et d'accompagnement social*, janvier 2004.

Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, *Rapport annuel : Analyse du point de vue des victimes*, décembre 2004.

Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, *Rapport annuel : La politique belge en matière de traite des êtres humains : ombres et lumières*, novembre 2005.

Commission européenne, Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, *Lutter contre la traite des êtres humains – approche intégrée et propositions en vue d'un plan d'action*, Bruxelles, 18 octobre 2005.

Commission européenne, Direction Générale Justice, Liberté et Sécurité, *Rapport du groupe d'experts sur la traite des êtres humains*, Bruxelles, 22 décembre 2004.

Comité contre l'esclavage moderne (CCEM), *Traite des êtres humains – comment assister une victime ? Guide pratique issu du projet DAPHNE*, 2002.

Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains, Varsovie, 16 mai 2005.

Coup de main ou vie brisée ? Comprendre le travail domestique des enfants pour mieux intervenir - rapport coordonné par June KANE, Bureau international du Travail, OIT, Genève, 2004.

Fondation SCELLES, *Guide des organisations françaises et internationales d'aide aux personnes en difficulté et en danger de prostitution*, 2004.

La fin du travail des enfants : un objectif à notre portée – rapport de l'OIT, 95^e session du Bureau International du Travail, 2006

La santé des exilés, rapport d'activité et d'observation – Comité médical pour les exilés (COMEDE), 2005

L'esclavage contemporain et ses réseaux- rapport présenté au nom de la Section des relations extérieures par Michèle MONRIQUE, Conseil économique et social, Paris, février 2003

L'esclavage domestique des mineurs en France, étude réalisée par Céline MANCEAU, directrice juridique du CCEM, Paris, novembre 1999.

MEOTTI Pascale -*La lutte contre l'exploitation des enfants*, thèse de droit international public, Besançon, 1999

Ministère délégué à la cohésion sociale et à la parité, *Plan global de lutte contre les violences faites aux femmes*, novembre 2004.

Ministère délégué à la famille, Ministère délégué au tourisme, *La lutte contre le tourisme sexuel impliquant des enfants – Pour une stratégie française*, Chantal MERCHADOU , Patrick MIDY, 2004.

Ministère de l'emploi et de la solidarité, Direction des relations du travail, *Le travail des enfants en France*, novembre 1998.

Office international des migrations – *La traite des mineurs non accompagnés dans l'UE (Allemagne, Belgique, Espagne, France, Grèce, Irlande, Italie, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni)* – Etude comparative coordonnée par Georgina VAZ CABRAL, octobre 2003

Parlement européen, Commission des droits de la femme et de l'égalité des genres, Rapport sur des stratégies de prévention de la traite des femmes et des enfants vulnérables à l'exploitation sexuelle, par Christa PRETS, 14 décembre 2005.

Rapport d'information déposé par la mission commune sur les diverses formes de l'esclavage moderne présidée par Christine LAZERGES, présenté par Alain VIDALIES, Assemblée nationale, rapport n°3552, Paris, décembre 2001

Rapport sur la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie impliquant des enfants – Juan Miguel PETI, Additif sur la mission effectuée par le rapporteur en France en novembre 2002, Nations Unies – Conseil économique et social et Commission des droits de l'homme - octobre 2003.

Service public fédéral Justice, *La lutte contre la traite et le trafic des êtres humains en Belgique, politique et approche*, 1^{er} mars 2006.

Une alliance mondiale contre le travail forcé- rapport de l'OIT, 93^e session de la Conférence Internationale du Travail, 2005

UNICEF, La situation des enfants dans le monde 2006: exclus et invisibles, rapport annuel 2006.

US Department of State, *Trafficking in persons report*, June 2005.

3. ARTICLES

- **Décentralisation**

CNIS - *Décentralisation et statistiques : des compétences mieux distribuées*, Chroniques, n°3, septembre 2005.

Les dépenses d'aide sociale départementale en 2004, Etudes et Résultats n°453, DREES, Ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement, Ministère de la santé et des solidarités, décembre 2005.

- **Education**

BARROU Jacques – *Modèles éducatifs nationaux et enfants d'immigrés*, VEI Enjeux, n° 120, mars 2000.

DAVAILLON Alice, NAUZE-FICHET Emmanuelle – *Les trajectoires scolaires des enfants "pauvres"*, Education et Formations, n°70, Direction de l'Evaluation, de la prospective et de la performance, ministère de l'Education Nationale, Paris, décembre 2004.

LAZARIDIS Marie – *La scolarisation des enfants des migrants : entre intégration républicaine et mesures spécifiques*, VEI Enjeux, n° 125, juin 2001.

Les jeunes migrants et l'école – Le point sur ..., n° 70, Observatoire de l'Enfance en France, février 2004

- **Logement**

BORREL Catherine, DURR Michel – *Enquêtes annuelles de recensement : premiers résultats de la collecte 2004, Principales caractéristiques de la population et des logements*, INSEE Première, n°1 janvier 2005.

CHAUVIN Nathalie, LE BAYON Sabine – *Logement : sommets atteints?*, Lettre de l'OFCE n°257, février 2005, Paris.

DAMON Julien – *Mal logement, bidonvilles et habitat indigne en France*, Recherche et Prévisions, n°76, juin 2004, p.166

DRIANT Jean-Claude- *Les conditions de logement des ménages à bas revenus*, INSEE Première, n°950, Février 2004.

GOUX Dominique, MAURIN Eric – *The effects of overcrowded housing on children's performance at school*, CEPR discussion paper, CERC n° 3818, Paris, mars 2003.

L'e-ssentiel, CNAF- *Un sans domicile sur deux est allocataire d'une CAF*, n°20, décembre 2003.

- **Mineurs étrangers**

BRIOT Emmanuelle -*Mineurs isolés en danger*, mémoire de DESS, Université Evry Val d'Essonne, 2004.

ETIEMBLE Angéline -*Les mineurs isolés étrangers en France: évaluation quantitative de la population accueillie par l'aide sociale à l'enfance, les termes de l'accueil et de la prise en charge*, Etude de la Direction de la Population et des Migrations, Paris, 2002.

HERAN François -*Cinq idées reçues sur l'immigration*, , Populations et sociétés n°397, janvier 2004.

TRIBALAT Michèle -*Les populations d'origine étrangère en France*, , Commentaire n° 109, printemps 2005.

- **Outre-mer**

ALIBAY Nadia, PICARD Nathalie, TRANNOY Alain – *Evaluation des effets de l'intéressement Aubry (loi de décembre 1998) sur l'activité des bénéficiaires de minima sociaux à La Réunion*, Revue Economique vol 56, n°3, mai 2005, p.583

L'e-ssentiel, CNAF- *L'impact sur les minima sociaux de la loi d'orientation pour l'Outre-mer de décembre 2000 : état des lieux à la fin 2004*, n°48, avril 2006.

Les enfants plus pauvres que les adultes, Antiane, (publication de l'INSEE aux Antilles Guyane), n°62 mars 2005.

- **Pauvreté et Familles**

ALLEGRE Guillaume, PERIVIER Hélène – *Pauvreté et activité : vers quelle équation sociale?* Lettre de l'OFCE (Observatoire français de conjoncture économique) n°262, Paris, juin 2005.

ANNE Denis L'HORTY Yannick - *Transferts sociaux locaux et retour à l'emploi*, Economie et Statistique, n° 357-358, 2002.

AUTÈS Michel - *Les représentations de la pauvreté et de l'exclusion dans la sphère politique et administrative* et *Les représentations de la pauvreté dans la presse écrite*, in Les travaux de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale, Paris, La Documentation française, Paris, 2002, pp. 84-120.

BRADBURY Bruce – *Child poverty : a review*, Social Policy Research Centre, Canberra (Australie), 2003.

BREWER Mike, GOODMAN Alisa, SHAW Jonathan, SHEPHARD Andrew – *Poverty and Inequality in Britain : 2005*, The Institute for Fiscal Studies, Commentary n°99, March 2005.

BREWER Mike, CRAWFORD Claire, DEARDEN Lorraine – *Helping Families Childcare, early education and work-life balance*, The Institute for Fiscal Studies, 2005 Election Briefing No.7, 2005.

BREWER Mike – *What do the child poverty targets mean for the child tax credit? An update*, The Institute for Fiscal Studies, Briefing note No.41, London, 2003.

BREWER Mike, BROWNE James – *The effect of the working families' tax credit on labour market participation*, The Institute for Fiscal Studies, Briefing note N° 69, 2004.

BRUNIAUX Christine, GALTIER Bénédicte – *Quel avenir pour les enfants de familles défavorisées? L'apport de travaux américains*, Recherche et Prévisions n°79, mars 2005, p5

CHALEIX Milène, LOLLIVIER Stéfan – *Outils de suivi des trajectoires des personnes en matière sociale et d'emploi*, Mission "Panels", document de travail de l'INSEE, juin 2004, n°98/B010.

CNAF- *Enfant pauvres, pauvres enfants*, Information sociales, n°79, Paris, 1999.

CORAK Miles – *Les enfants pauvres deviennent-ils des adultes pauvres? Les enseignements pour les politiques publiques d'une comparaison internationale*, Colloque "Le devenir des enfants de familles défavorisées en France", CERC, DEP, CNAF, DREES, 1^{er} avril 2004.

DANIEL Audrey – *Les modes d'accueil et de garde des jeunes enfants pauvres*, Colloque « Le devenir des enfants de familles défavorisées en France », 1^{er} avril 2004, organisé par le CERC en collaboration avec la CNAF, la DREES et la DEP

DELL Fabien, LEGENDRE Nadine – *La pauvreté chez les enfants*, Insee Première, n° 896, avril 2003.

DELL Fabien, LEGENDRE Nadine – *Les enfants pauvres : une autre image de la pauvreté*, Division « revenus et patrimoine » de l'Insee, Actes du colloque les enfants pauvres en France, CERC, Paris, 21 mars 2003.

DENNIS Ian, GUIO Anne-Catherine – *Pauvreté et exclusion sociale dans l'UE*, Statistiques en bref, n°16/2004, Eurostat, septembre 2004.

DOLLE Michel – *Processus de développement de politiques publiques : les enseignements de la réforme du welfare américain*, Les papiers du CERC n°2002-02, Paris, décembre 2002.

FALL Madior, VERGER Daniel – *Pauvreté relative et conditions de vie en France*, Economie et Statistique n°383 – 384-385, 2005, page 91.

FAMY Eldin, GORDON David – *La pauvreté et l'exclusion sociale en Grande-Bretagne*, Economie et Statistiques n°383 – 384-385, 2005, page 109.

FESSEAU Maryse, RICROCH Layla – *Politique familiale et taille de la famille*, Diagnostics Prévisions et Analyses Economiques n°81, MINEFI, DGTPE, Paris, septembre 2005.

GOODMAN Alissa, MYCK Michal – *Parental income and child outcomes : what can we learn from material deprivation?*, The Institute for Fiscal Studies, Draft, March 2005.

HERPIN Nicolas, OLIER Lucile- *Pauvreté des familles, pauvreté des enfants*, INSEE Première, n°499, décembre 1996 .

HERPIN Nicolas, VERGER Daniel- *La pauvreté une et multiple*, Economie et Statistique n°308-309-310, 1997, p.3

HILLS John, SMITHIES Rachel, McKnight Abigail – *Tracking income : how working families' incomes vary through the year*, CASE report 32, London, 2006.

HOELSCHER Petra – *A thematic study using trans-national comparisons to analyse and identify what combination of policy response are most successful in preventing and reducing high levels of child poverty*, European Commission, DG Employment and Social Affairs, Bruxelles, 2004.

HOURRIEZ Jean-Michel, LEGRIS Bernard – *L'approche monétaire de la pauvreté : méthodologie et résultats*, Economie et Statistique n°308-309-310, 1997, p.35.

HOURRIEZ Jean-Michel, OLIER Lucile – *Niveau de vie et taille du ménage : estimation d'une échelle d'équivalence*, Economie et Statistique n°308-309-310, 1997, p.65.

ISNARD Michel – *Statistiques et libertés individuelles : les apports récents de la loi*, Courrier des statistiques n°113-114, mars-juin 2005, CNIS, Paris

JOIN-LAMBERT, Marie-Thérèse. - *L'expérience britannique de lutte contre la pauvreté des enfants* – Chronique internationale de l'IRES n°95- Juillet 2005

LAGARENNE Christine, LEGENDRE Nadine – *Les travailleurs pauvres en France : facteurs individuels et familiaux*, Economie et Statistique, n°335, 2000-5, p.3

LAPINTE Aude - *Niveau de vie et pauvreté en Europe*, DREES, novembre 2002.

LAROCHE Guy, SALANIE Bernard – *Prélèvements et transferts sociaux : une analyse descriptive des incitations financières au travail*, Economie et Statistique, n°328, 1999-8, p.3
La pauvreté des enfants dans les pays riches - UNICEF, bilan Innocenti n°6, Florence, 2005.

L'e-ssentiel, CNAF- *Les disparités territoriales de l'accueil des jeunes enfants*, n°12, avril 2003.

L'e-ssentiel, CNAF- *1,5 millions de familles monoparentales sont allocataires des CAF*, n°33, janvier 2005.

L'e-ssentiel, CNAF- *Près de 10,5 millions d'allocataires bénéficient des prestations versées par les caisses d'Allocations familiales*, n°36, avril 2005.

L'e-ssentiel, publication électronique de la CNAF- *Les CAF et la décentralisation du RMI*, n°45, janvier 2006.

L'e-ssentiel, CNAF- *Le nombre d'allocataires du RMI au 31 décembre 2005*, n°47, mars 2006.
Niveau de vie et pauvreté des enfants en Europe, Etudes et Résultats, DREES, n°201, novembre 2002.

L'HORTY Yannick – *"Working poor" en France*, Document de Recherche, Centre d'Etudes des Politiques Economiques de l'Université d'Evry, 2001.

L'HORTY Yannick – *Revenu minimum et retour à l'emploi : une perspective européenne?* Document de Recherche, Centre d'Etudes des Politiques Economiques de l'Université d'Evry, 2004.

LISTER Ruth – *Investing in the citizen-workers of the future : New Labour's "third way" in welfare reform*, Working Paper # 5, London, 2002.

LOLLIVIER Stéfan, VERGER Daniel, *Trois apports des données longitudinales à l'analyse de la pauvreté*, Economie et Statistiques n°383 – 384-385, 2005, page 245

LOLLIVIER Stéfan, VERGER Daniel – *Pauvreté d'existence, monétaire ou subjective sont distinctes*, Economie et Statistique n°308-309-310, 1997, p.113.

MARCILHACY Dominique – *Comment les enfants pauvres sont-ils traités par les minima sociaux?* Droit Social n°5, mai 2006, p 533

MEJER Lene, SIERMANN Clemens – *La pauvreté monétaire dans l'Union Européenne : la situation des enfants, les différences entre les sexes et l'écart de pauvreté*, Statistiques en bref, n°12/2000, Eurostat, août 2000.

MINOFF Elisa – *The UK Commitment : Ending Child Poverty by 2020*, Center for Law and Social Policy, Washington D.C, Etats-Unis, 2005.

NICOLAS Muriel – *Pauvreté infantile et disparités territoriales*, Recherche et Prévisions, n°79, CNAF, mars 2005.

PERIVIER Hélène - *La garde des jeunes enfants : affaire de femmes ou affaire d'Etat*, Lettre de l'OFCE (Observatoire français de conjoncture économique) n°228, Paris, janvier 2003.

PERIVIER Hélène – *Quel sort pour les allocataires de minima sociaux?* Lettre de l'OFCE n°273, Paris, mars 2006.

ROUYER Véronique, TROUPEL Olivia, ZAOUCHE-GAUDRON Chantal - *Conditions de vie défavorisées et développement du jeune enfant*, Colloque « Le devenir des enfants de familles défavorisées en France », 1^{er} avril 2004, organisé par le CERC en collaboration avec la CNAF, la DREES et la DEP.

SIMONNEAU Geneviève – *Quel mode de garde pour les enfants en Limousin?*, publication électronique de l'INSEE, 2005.

VERGER Daniel -*Bas revenus, consommation restreinte ou faible bien-être : les approches statistiques de la pauvreté à l'épreuve des comparaisons internationales*, Economie et Statistique n°383-384-385, 2005, p.7

Jean Paul ZOYEM Jean Paul - *La dynamique des bas revenus : une analyse des entrées-sorties de pauvreté*, document de travail de la direction des Etudes et Synthèses économiques, INSEE, septembre 2002.

- **Santé**

Bulletin Epidémiologique Hebdomadaire- *Surveillance nutritionnelle des populations défavorisées : premiers résultats de l'étude Abena*, Numéro thématique 11-12/2006, Institut de Veille Sanitaire, Paris.

Bulletin Epidémiologique Hebdomadaire- *Inégalités de santé et comportements : une comparaison d'une population de 704 128 personnes en situation de précarité à une population de 516 607 personnes non précaires, France, 1995-2002*, n° 43/2005, Institut de Veille Sanitaire, Paris.

Bulletin d'information en économie de la santé- *Politiques de réduction des inégalités de santé, quelle place pour le système de santé, un éclairage européen*, n°92 et 93, février 2005, Institut de Recherche et Documentation en Economie de la Santé (IRDES), Paris

DUMESNIL Sylvie, LE FUR Philippe- *Etat de santé des enfants pauvres et recours aux soins en ambulatoire*, actes du colloque du CERC, CGP, CNAF et DREES "Les enfants pauvres en France", 21 mars 2003, Paris.

La santé des enfants de six ans à travers les bilans de santé scolaire, n°155, janvier 2002, Etudes et Résultats, DREES, Ministère de l'emploi et de la solidarité.

La santé des enfants scolarisés en CM2 à travers les enquêtes de santé scolaire, Etudes et Résultats n°313, juin 2004, DREES, Ministère de l'emploi et de la solidarité.

L'e-ssentiel, CNAF - *Le maternités précoces au sein de l'OCDE*, n°22, février 2004

MACKENBACH Joan P, STRONKS Karien - *The developments of a strategy for tackling health inequalities in the Netherlands*, International Journal for Equity in Health, October 2004, Rotterdam.

MACKENBACH Joan P et alii - *Tackling socio-economic inequalities in health : analysis of European experiences*, The Lancet, London, October 2003.

MOUGEL Sarra – *Les enfants pauvres hospitalisés : la pauvreté infantile est-elle soluble dans la maladie?*, actes du colloque du CERC, CGP, CNAF et DREES "Les enfants pauvres en France", Paris, 21 mars 2003.

- **Traite des êtres humains**

DELESALLE, Hubert , LAZERGES, Christine, « Les enjeux d'une nouvelle politique criminelle en matière de lutte contre l'esclavage », *Revue de science criminelle*, (1) janvier-mars 2002 (2) avril-juin 2002.

FRANCO, Hélène, « Répression des mineurs prostitués : des victimes particulièrement mal... traitées », *Justice*, n° 181, décembre 2004, p. 6-8.

GOUTTENOIRE Adeline - *Enfance – L'enfant victime*, Répertoire pénal Dalloz, mai 2004.

POUYANNE, Julia – *Le nouveau droit pénal intéressant les mineurs ou la difficulté d'être entre protection et répression*, revue de droit pénal n°5, chronique n°14, 2003.

RASSAT, Marie-Laure – *Le fait de favoriser la corruption d'un mineur*, JurisClasseur pénal Code, article 227-22, septembre 2002.

Sites internet

www.familyassist.gov.au

www.caf.fr

www.cerc.gouv.fr

www.cnis.fr

www.insee.fr

www.bdsl.social.gouv.fr

www.oned.gouv.fr

www.fondation-abbe-pierre.fr

www.cleiss.fr

www.unhcr.ch

www.defenseurdesenfants.fr

www.elfe.ined.fr

www.fnars.org

www.fapil.net

www.samu-social-75.fr

www.ofpra.gouv.fr

www.famille.gouv.fr

www.ecpat.net

www.interpol.int

www.justice.gouv.fr

www.kbs-frb.be (Fondation Roi Baudouin, Belgique)

www.ca-paris.justice.fr

www.unicef.org

www.childtrafficking.com