



HAL
open science

Bidonvilles et protection de l'enfance: Non-recours aux droits et pratiques des intervenants sociaux

Louis Bourgois, Anaïs Eulriet

► **To cite this version:**

Louis Bourgois, Anaïs Eulriet. Bidonvilles et protection de l'enfance: Non-recours aux droits et pratiques des intervenants sociaux. Dossiers de la MRIE, 2016, MRIE, pp.287-293. hal-01543121

HAL Id: hal-01543121

<https://hal.science/hal-01543121>

Submitted on 12 Dec 2017

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Bidonvilles et protection de l'enfance - Non-recours aux droits et pratiques des intervenants sociaux

Louis BOURGOIS et Anaïs EULRIET

En 2015, environ 20 000 personnes originaires des pays de l'Est vivaient en bidonvilles ou squats en France³³⁷, dans des conditions régulièrement dénoncées par de nombreuses instances nationales et internationales³³⁸. La question de l'accès aux droits de ces populations migrantes³³⁹ est au cœur d'importants enjeux politiques et opérationnels au sein desquels les Droits de l'Enfant en général, et l'accès aux dispositifs de protection de l'enfance en particulier, semblent particulièrement sensibles. Divers rapports et recherches pointent, de manière souvent éclatée, un ensemble de situations relevant de la protection de l'enfance et de la Protection Maternelle et Infantile (PMI) : dangers sanitaires liés aux conditions de vie en bidonville³⁴⁰ ; précarité et fragilités sociales liées aux expulsions sans solution d'hébergement ou de logement³⁴¹ ; situations d'exploitation et de traite pour certains mineurs³⁴² ; situations problématiques de grossesse et de santé du nourrisson ; déscolarisation des filles à partir de 12 ans et situations de danger liées, dans certains cas, à des pratiques de mariage forcé et de maintien à domicile ; errance de certains enfants notamment liée à la déscolarisation, ou encore isolement de mineurs, sans parents sur le territoire français³⁴³. Or malgré cette multitude de situations de danger, plusieurs travaux pointent le faible accès des personnes aux dispositifs de la protection de l'enfance³⁴⁴ et de la PMI³⁴⁵. **Ainsi, concernant la protection de l'enfance**, dans un avis de novembre 2014, la commission nationale consultative des droits de l'homme indiquait que « *alors que les facteurs de vulnérabilité sont prégnants s'agissant des enfants vivant en bidonvilles, leur situation s'avère largement méconnue des services de protection de l'enfance, que ce soit ceux de l'Aide Sociale à l'Enfance ou encore de la protection judiciaire de la jeunesse. Les travailleurs sociaux s'aventurent peu dans les bidonvilles, le suivi des enfants est interrompu au gré des évacuations successives* ». Ces constats ont été partagés par un large nombre d'acteurs lors d'un colloque organisé en mai 2014 à Paris par l'association Hors la Rue et l'UNICEF³⁴⁶. **Concernant la protection maternelle et infantile (PMI)**, Médecins du Monde relève que parmi les patients de moins de 7 ans suivis par l'association dans les bidonvilles en 2014, « *seuls 29 % étaient suivis en PMI, alors que la majorité résidait en France depuis plus de 3 mois* », et que « *moins d'un tiers d'entre eux étaient à jour de leur vaccin pour le ROR, le DTP ou la coqueluche* »³⁴⁷.

Pour autant, il n'existe aujourd'hui que peu d'analyses sur les raisons menant à cet accès limité aux droits relatifs à la protection de l'enfance ou à la PMI. Au - delà des analyses générales sur une politique publique principalement centrée sur les expulsions au détriment de l'accompagnement social, il semble donc pertinent

³³⁷ DIHAL, « État des lieux national des campements illicites et grands squats », sixième édition, 2015.

³³⁸ Voir notamment l'« Avis sur le respect des droits fondamentaux des populations vivant en bidonville – mettre fin à la violation des droits », commission nationale consultative des droits de l'homme, adopté le 20 novembre 2014, ou le « Rapport du commissaire Européen aux Droits de l'Homme suite à sa visite en France du 22 au 26 septembre 2014 », Conseil de l'Europe, Février 2015

³³⁹ Dans le cadre de cet article, nous privilégierons le terme de « populations migrantes vivant en bidonville » plutôt que « population Rom », la dimension ethnique n'apparaissant pas pertinente comme qualificatif principal. À ce sujet voir notamment Bourgois Louis, 2016, « Vers une politique publique de résorption des bidonvilles en France ? Analyse politique d'une lutte définitionnelle inachevée », in *Penser la question sociale en Europe à travers l'expérience des pays émergents*, P.U.R. (à paraître).

³⁴⁰ « Le droit et les faits - Rapport national d'observatoire du Collectif ROMEUROPE », septembre 2015.

³⁴¹ Destruction des progrès, progrès des destructions : les femmes et enfants roms, citoyens européens en France, European Roma Rights Centre, septembre 2014.

³⁴² Olivier Peyroux, 2013, *Délinquants et victimes, la traite des enfants d'Europe de l'Est en France*, Paris, Ed. Non lieu.

³⁴³ Voir notamment les rapports d'activités de l'association Hors la Rue www.horslarue.org.

³⁴⁴ Seront pris en compte dans cet article les 2 principaux types de mesures de protection de l'enfance : les mesures de protection administrative mises en œuvre par l'Ase et les associations habilitées, et les mesures de protection judiciaire relevant du juge des enfants et du procureur, mais également les dispositifs d'identification et de prévention des situations de danger.

³⁴⁵ Seront pris en compte dans cet article l'ensemble des actions de prévention, d'éducation et d'accompagnement relevant des services de la Protection Maternelle et Infantile (PMI), qui relèvent des conseils départementaux.

³⁴⁶ « Comment protéger les mineurs d'Europe de l'Est les plus vulnérables », Colloque organisé par Hors la Rue et l'UNICEF, mai 2014. Pour un résumé des interventions et conclusions, voir notamment « La protection de l'enfance à l'épreuve des bidonvilles », Actualités Sociales Hebdomadaires N°2877, 3 octobre 2014.

³⁴⁷ Rapport 2014 de l'Observatoire de l'accès aux droits et aux soins », Médecins du Monde, Octobre 2015.

d'aborder de manière spécifique ces non - réponses apportées à ces situations de danger, souvent cumulatives pour un même enfant.

La grille du non-recours aux droits pour appréhender le sujet, et le centrage sur la non-proposition

Si différentes grilles de lecture sont envisageables pour traiter du sujet de la protection de l'enfance en bidonvilles, celle du « non-recours aux droits » semble particulièrement pertinente, en ce qu'elle permet d'apprécier, du point de vue des destinataires d'une offre publique, l'accessibilité et l'acceptabilité des dispositifs et services existants. Le non-recours fait référence à la situation de « *toute personne qui ne reçoit pas – quelle qu'en soit la raison – une prestation ou un service auquel elle pourrait prétendre* »³⁴⁸. L'Observatoire DEs NON-REcours aux droits et services (ODENORE) a élaboré une typologie explicative comprenant quatre principales formes de non-recours³⁴⁹ : la non-connaissance, lorsque l'offre de prestations sociales ou de services n'est pas connue ; la non-demande, quand l'offre est connue mais pas demandée ; la non-réception, lorsque l'offre est connue, demandée mais pas obtenue ; la non-proposition, lorsqu'un agent ne propose pas le dispositif ou le service, même si le destinataire potentiel le connaît. ■

Si les situations rencontrées font ressortir une *cumulativité* des formes de non-recours, nous avons choisi, pour cet article, de nous centrer sur le **non-recours par non-proposition**, qui désigne le fait que « les acteurs de l'accès aux droits³⁵⁰ ne proposent pas une offre publique à des bénéficiaires potentiels avec lesquels ils sont en contact »³⁵¹. Selon l'ODENORE différentes causes peuvent amener un agent à ne pas proposer l'offre à une personne éligible, dont : l'anticipation du rejet ou de l'inadéquation de l'offre par le destinataire ; la méconnaissance de l'offre par les travailleurs sociaux ; les représentations propres aux travailleurs sociaux concernant les publics et leur capacité à recevoir l'offre ou la prestation³⁵².

Alors que depuis la loi du 5 mars 2007, la notion d'« enfant maltraité » a été remplacée par la notion plus large d'« enfant en danger »³⁵³ - dont relèvent *de facto* de nombreux enfants vivant en bidonvilles³⁵⁴ - cet article vise à comprendre la mobilisation limitée des services de protection de l'enfance et de PMI et lancer des pistes de débat autour des difficultés vécues par les professionnels dans la proposition de dispositifs ou d'accompagnement. Il s'appuie sur des entretiens et observations de terrains effectués principalement dans l'agglomération lyonnaise³⁵⁵, ainsi que sur des éléments collectés dans des travaux précédents et d'une recherche doctorale en cours.

Au vu de son contexte de production et de la complexité de la question traitée, cet article n'a pas la prétention de présenter des résultats exhaustifs, aboutis et définitifs, mais plutôt de lancer des pistes de débat autour des difficultés vécues par les professionnels dans la proposition de dispositifs ou d'accompagnement pour des habitants de bidonville, et particulièrement les enfants en besoin identifiés de protection.

³⁴⁸ Philippe Warin, *Le non-recours aux politiques sociales*, Grenoble, PUG, 2016 (à paraître).

³⁴⁹ Pour retrouver les divers travaux de l'ODENORE : <https://odenore.msh-alpes.fr/>

³⁵⁰ Notion intégrant aussi bien les professionnels de l'action sociale que les nombreux acteurs associatifs, le plus souvent bénévoles.

³⁵¹ Pierre Mazet, « L'analyse du Non-recours aux droits : un outil d'évaluation des politiques publiques », actes du colloque « Pauvreté et ineffectivité des droits : non-recours et non accès aux droits », Service belge de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, décembre 2014.

³⁵² Sans que nous ne puissions ici creuser cet aspect, notons que la notion de non-recours par non proposition s'inscrit dans les nombreux travaux portant sur le rôle des agents en matière de régulation de l'offre et de la demande, en fonction notamment des contraintes structurelles. Voir notamment Michael Lipsky, 1980, *Street-level bureaucracy and the dilemma of the individual in Public Services*, Russel Sage Foundation ; Evelyn Brodtkin, 2012, « Les agents de terrain, entre politique et action publique », *Sociologies pratiques* n°24 ; Philippe Warin, 2002, « Les dépanneurs de justice. Les « petits fonctionnaires » entre qualité et équité », LGDJ.

³⁵³ Article 375 du Code civil, et article L.221-1 du Code de l'Action Sociale et des Familles.

³⁵⁴ Voir notamment les « facteurs de risque » et « signes d'alerte de danger » décrits dans le guide à l'usage des professionnels intitulé « du traitement de l'information préoccupante au signalement » produit par le département du Rhône, en juin 2008. Y sont notamment mentionnés les critères suivants : conditions de vie difficiles, difficultés socio-économiques, jeunesse des parents, retard de déclaration de grossesse ou non déclaration, manque d'hygiène, de nourriture, répétitions d'accidents domestiques...

³⁵⁵ Les extraits d'entretiens proviennent de huit entretiens menés au premier trimestre 2016 par Anaïs EULRIET dans le cadre de son mémoire de 3^{ème} année d'Assistant de Service Social à l'École Santé Social du Sud Est, et de 3 entretiens complémentaires menés en mai/juin 2016.

1. Des préconditions à la proposition de l'offre rarement réunies

Des contraintes multiples à l'« aller-vers »

Comme le souligne une assistante sociale d'une association lyonnaise « *en protection de l'enfance si tu ne sors pas des murs, si tu ne vois pas les conditions de vie au quotidien, si tu ne crées pas les conditions pour pouvoir expliquer progressivement ce qu'est un placement par exemple, bah tu ne peux rien faire* ». Or selon Michelle Creoff du Conseil départemental de Val de Marne, « *l'ensemble du dispositif de protection de l'enfance est très frileux quant à l'observation, le repérage, et l'accompagnement des mineurs en danger dans les bidonvilles*³⁵⁶ ». Si la présence d'enfants dans des lieux par nature sources de danger devrait mobiliser des réponses spécifiques, un ensemble de contraintes limitent donc la dynamique de l'« aller vers », dont la première est selon nous un cadre politique désincitatif, qui privilégie la notion de campement illicite à celle de squat, bidonville, ou habitat indigne, et qui promeut l'« évacuation » des sites comme une réponse prioritaire au problème public³⁵⁷. Si la circulaire du 26 août 2012³⁵⁸ introduit la dimension de l'accompagnement social et de l'identification des besoins des familles, la plupart des acteurs s'accordent sur le fait que ces dimensions demeurent largement minoritaires en termes de réponse publique.

Second élément, le bidonville apparaît, pour les intervenants, comme une **forme de « zone grise » entre l'habitat et la rue** : d'un côté, la plupart des services sociaux de secteur refusent de considérer ces espaces comme des lieux de vie dans lesquels ils peuvent intervenir au même titre qu'un logement classique. Anticipant les expulsions, plusieurs professionnels rencontrés mentionnent ainsi l'inutilité de créer des liens avec des familles appelées à quitter le secteur dans un futur plus ou moins proche. De l'autre côté, de nombreux acteurs de l'« urgence sociale », peuvent avoir tendance à ne pas considérer les habitants des bidonvilles comme leur « public cible », car usant de stratégies et de moyens de survie en partie différents des « sans domicile fixe ». Selon une professionnelle habituée des maraudes en agglomération lyonnaise, « *on a tendance à considérer que ces personnes (en bidonvilles) sont déjà en contact avec pas mal de structures, qu'elles se débrouillent pour accéder à leurs droits (...). Mais récemment j'ai visité plusieurs familles sur un bidonville et là j'ai découvert qu'en fait la plupart n'avaient accès à rien du tout, qu'ils sont proches de « nos publics » (...). Ça pose beaucoup de questions parce qu'on est aussi, comme tout le monde, obligé de prioriser* ».

Troisième contrainte, régulièrement évoquée par les professionnels, celle liée à la limitation des moyens financiers et humains, qui empêcherait une mobilisation régulière de personnels au sein des squats et bidonvilles. Le nombre de suivi par professionnel (en PMI ou protection de l'enfance) ne permet pas, selon eux, d'envisager une dynamique d'« aller vers » en dehors de cas exceptionnels. Les compétences des PMI « *n'ont cessé de s'élargir sans que les moyens humains et financiers soient toujours donnés pour les assumer* » souligne un avis du Conseil Économique Social et Environnemental d'octobre 2014. Ces contraintes amènent les agents à des logiques de régulation ou d'arbitrage : ainsi, les actions se concentrent ainsi le plus souvent sur des campagnes de vaccination ; l'accompagnement se réduit le plus souvent à la situation des femmes enceintes et des nourrissons³⁵⁹. Cette limitation des pratiques de « l'aller vers » ne doit cependant pas masquer certaines initiatives visant à la mise en place de suivi spécifiques pour les populations vivant en bidonville, avec la mise en place de partenariats opérationnels avec certaines associations, et l'ouverture de permanences dédiées.

Il convient enfin de noter l'impact du **non accès à l'école des enfants vivant en bidonville**³⁶⁰ sur la mobilisation des dispositifs de protection de l'enfance. L'école est en effet un lieu primordial de repérage des facteurs de

³⁵⁶ « Comment protéger les mineurs d'Europe de l'Est les plus vulnérables », Colloque organisé par Hors la Rue et l'UNICEF, mai 2014. Pour un résumé des interventions et conclusions, voir notamment « La protection de l'enfance à l'épreuve des bidonvilles », Actualités Sociales Hebdomadaires N°2877, 3 octobre 2014.

³⁵⁷ Louis Bourgois, 2016, « Vers une politique publique de résorption des bidonvilles en France ? Analyse politique d'une lutte définitionnelle inachevée », in *Penser la question sociale en Europe à travers l'expérience des pays émergents*, Presses Universitaires de Rennes (à paraître) ; Grégoire Cousin, « L'évacuation de bidonvilles Roms. Circulaires et cycles médiatiques », Métropolitiques, 18 novembre 2013.

³⁵⁸ Circulaire interministérielle du 26/08/2012 relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites

³⁵⁹ « Le droit et les faits - Rapport national d'observatoire du Collectif ROMEUROPE », septembre 2015.

³⁶⁰ Si le collectif Romeurope (2015) souligne le manque de données précises, il estime que moins de 50% des enfants sont scolarisés.

risque de danger³⁶¹ via les personnels éducatifs³⁶² mais également les Assistants de Service Sociaux et les infirmiers présents dans chaque établissement. Ainsi, l'école est à l'origine d'environ un quart des transmissions d'informations préoccupantes aux conseils départementaux et des signalements à la justice³⁶³. Par le taux important de déscolarisation observé chez les enfants vivant en bidonville, on mesure donc l'aspect inopérant de ces missions de prévention et de repérage.

Expliquer, négocier, convaincre : le difficile échange avec les familles

Les réformes successives de la protection de l'enfance ont progressivement affirmé la nécessaire implication et participation des familles à chaque étape du processus pouvant mener à un accompagnement ou une mesure de protection³⁶⁴. Ainsi, la loi du 5 mars 2007 relative à la protection de l'enfance promeut une collaboration plus forte entre les acteurs de la protection de l'enfance et les parents, et la recherche de « l'adhésion » de la famille aux mesures proposées³⁶⁵. Quel que soit le public, ces nouvelles injonctions sont difficiles à appliquer et soulèvent de multiples questions sur le rôle et la place des professionnels³⁶⁶. Dans le cas des familles en bidonvilles, ces difficultés se voient multipliées pour au moins trois raisons principales :

Premièrement, les ruptures d'accompagnement liées aux expulsions à répétition subies par les familles empêchent la mise en place d'une relation durable et de confiance. En 2014, une personne vivant en bidonville dans la région Rhône Alpes avait été expulsée en moyenne plus de 2 fois de son lieu de vie (ERRC / Ligue des droits de l'homme, 2015). Dans un système fortement sectorisé, et malgré la volonté d'ancrage territorial des familles³⁶⁷, cette mobilité forcée casse les dynamiques enclenchées, et empêche un travail de fond, surtout sur des thématiques aussi sensibles que celles de la protection de l'enfance ou de la prévention de certains risques. À noter cependant que certains intervenants peuvent ne pas lier, de manière consciente ou inconsciente, la mobilité des familles à cette pression des expulsions : « *Je pense qu'au-delà de la problématique Rom, c'est la problématique de l'errance qu'il faut mettre en avant... Ça peut conduire à des difficultés pour se mettre en lien avec les familles. C'est des familles qui bougent beaucoup* ». Notons également que même dans le cas de sites relativement stables, on peut observer des phénomènes de **non-proposition dus à une anticipation de ces expulsions**, les professionnels estimant non pertinent d'engager un accompagnement au vu d'un départ probable des familles.

Deuxièmement, les contraintes linguistiques peuvent limiter la co-construction avec les familles. Comme pour de nombreuses populations migrantes, cela nécessite un interprète parfois coûteux, compliqué à mobiliser de manière réactive. De plus, dans le cas d'échanges sur des situations complexes et délicates, cet ajout d'un tiers peut nuire à la qualité du dialogue. Quand la personne a une maîtrise minimale de la langue, un risque de mauvaise interprétation ou d'incompréhension peut avoir un impact sur la mise en place ou non de réponses adéquates.

Enfin, un **temps supplémentaire est nécessaire pour comprendre et intégrer les particularités culturelles (réelles ou supposées) du public** – personnes migrantes principalement roumaines, identifiées comme « rom ». Selon une assistante sociale : « *Avec la protection de l'enfance, bien sûr que c'est important de comprendre la culture de l'autre, de bouger ses représentations. Il faut en parler dans le cadre des entretiens, c'est important pour les gens d'en parler. Ça permet un vrai lien dans le suivi des familles* ». Ce temps d'échange limité empêche une analyse fine des situations par les professionnels, et une compréhension mutuelle des deux parties.

Ainsi donc, avant même qu'une offre d'accompagnement ne puisse être formulée, de nombreux facteurs limitent la possibilité, pour les professionnels, de confirmer des situations semblant relever de la protection de l'enfance, et d'en échanger avec les familles.

³⁶¹ Le Code de l'Éducation (art. L 542-1) prévoit entre autres qu'une formation initiale et continue, dans le domaine de la protection de l'enfance en danger, soit dispensée aux professionnels en contact avec les enfants.

³⁶² À noter, l'existence à la ville de Lyon d'Assistants de service social scolaire dans les écoles maternelles et primaires qui ont une mission de protection de l'enfance dès les premières années des enfants.

³⁶³ Site « Eduscol » du ministère de l'Éducation Nationale : <http://eduscol.education.fr/cid50658/mission-de-l-ecole.html>

³⁶⁴ Mouvement qui dépasse largement le domaine de la protection de l'enfance, et qui est au cœur notamment de la loi du 2 janvier 2002.

³⁶⁵ « La place des parents dans la protection de l'enfance – contribution à une meilleure adéquation entre les pratiques et le droit », cahier de l'Observatoire national de l'action sociale décentralisée, ODAS, Juin 2010. A noter que malgré certaines inflexions, la récente loi du 14 mars 2016 ne remet pas en cause les fondements de la loi de 2007.

³⁶⁶ « La place des parents dans la protection de l'enfance – contribution à une meilleure adéquation entre les pratiques et le droit », cahier de l'Observatoire national de l'action sociale décentralisée, ODAS, Juin 2010.

³⁶⁷ Samuel Delepine, 2012, L'atlas des Tsiganes : les dessous de la question Rom, Paris, Autrement.

2. La non-proposition par méconnaissance des dispositifs

À Lyon comme sur de nombreux territoires, une part importante de l'accompagnement au long cours des familles (en matière de scolarisation, d'accès aux soins, d'accès à l'emploi, entre autres) relève d'associations disposant de moyens souvent limités, et dont une part importante du travail de terrain est effectuée par des bénévoles. Leur rôle est primordial dans l'orientation vers les services de droit commun. Or si certains de ces acteurs associatifs mobilisent des compétences professionnelles spécifiques (par exemple médecins ou infirmiers bénévoles de Médecins du Monde, ou professeurs ou instituteurs intervenant au sein de l'association C.L.A.S.S.E.S.³⁶⁸), beaucoup ne disposent que d'une connaissance limitée des dispositifs, des cadres réglementaires et législatifs, ou de certaines approches et outils du travail social. Si certains acteurs comme le CCAS, la PMI, les maisons du département, semblent relativement bien identifiés, les démarches et dispositifs de protection de l'enfance paraissent très largement méconnus. Ceci nous semble lié en partie à un manque de formation des personnes, mais également à **un manque de coordination et de travail concerté** autour des situations individuelles, souligné par la plupart des professionnels rencontrés. Comme dans d'autres secteurs³⁶⁹, et sur de nombreux territoires, ce manque est relevé non seulement entre services publics et associations, mais également entre associations ou entre services publics. Pour exemple, l'absence de travail commun entre les professionnels de l'ASE et de la PMI a été mentionnée comme un facteur limitant fortement l'identification et le suivi de situations de danger concernant les enfants. Ce manque d'espace de coordination renforce la méfiance mutuelle pouvant exister entre les acteurs et limite l'élaboration de réponses adaptées. La relation de confiance entre intervenants est primordiale, tout comme la certitude que le secret professionnel sera respecté, que l'intérêt de l'enfant et de la famille sera préservé. Or l'absence de mécanismes formels de coordination comme d'habitudes de travail en commun peut jouer dans le sens d'un abandon de certaines démarches, ou même de refus d'initier des actions dont on pressent qu'elles n'ont que peu de chances d'aboutir.

3. La non-proposition par anticipation

La non-proposition en raison de l'inadéquation supposée entre l'offre et le destinataire potentiel ou de l'indisponibilité supposée de l'offre³⁷⁰ semble particulièrement présente dans le champ de la protection de l'enfance vis à vis des personnes vivant en bidonvilles.

Un « seuil de tolérance » différencié et une priorisation de certains besoins

Nous pouvons faire l'hypothèse d'un seuil de tolérance différencié pour ces situations, les professionnels estimant que la priorité se situe sur l'accès à d'autres droits jugés « plus fondamentaux ». Comme le souligne une assistante sociale : « *La principale difficulté pour accéder à la protection de l'enfance pour ces populations, c'est qu'ils n'ont pas accès aux droits de base ; logement, prestations sociales, soins ..., le plus important, du coup, c'est de travailler ça.* »

Cette interprétation subjective des besoins prioritaires et cette vision d'un accompagnement « en paliers » peut également être liée à l'idée selon laquelle une mesure de protection de l'enfance risquerait de fragiliser encore des familles particulièrement précaires. Ces raisons diverses amènent à relativiser la notion d'« intérêt supérieur de l'enfant » au regard d'autres fragilités et besoins.

³⁶⁸ Collectif Lyonnais pour l'Accès à la Scolarisation et le Soutien aux Enfants des Squats. <http://classes069.blogspot.fr>

³⁶⁹ *Op. cit* Pierre Mazet, 2014, « L'analyse du Non-recours aux droits : un outil d'évaluation des politiques publiques », actes du colloque « Pauvreté et ineffectivité des droits : non-recours et non accès aux droits ».

³⁷⁰ David Laumet, « Le droit à l'épreuve du lien ? Pour une compréhension de la non-mobilisation du droit au logement opposable par les acteurs des dispositifs de l'urgence sociale grenobloise », mémoire de master VTS, IEP de Grenoble, 2013, et Mazet Pierre, *ibid*.

La crainte de processus et mesures inadaptés

En cas d'identification de situation problématique, les acteurs peuvent être amenés à anticiper des risques liés à une réponse inadaptée, ne répondant pas aux besoins, et fragilisant plus encore la situation sociale de la famille³⁷¹. Cette inadaptation supposée des réponses de protection est parfois alimentée par des expériences difficiles comme en témoigne une assistante sociale d'une association spécialisée : « *L'année dernière j'ai fait une information préoccupante pour une jeune fille de 13 ans sur des soupçons d'attouchement par le beau-père. Ce que m'avait dit la jeune fille était suffisamment clair, je lui ai expliqué ce que j'allais faire des infos, et elle n'a pas retiré un mot de ce qu'elle a dit. J'ai prévenu le père, la mère qui a fait comme si elle n'entendait pas. J'ai vérifié toutes les infos. J'ai relancé plusieurs fois les services, j'ai eu aucune nouvelle pendant 5 mois. On a dû taper tout en haut pour qu'il y ait une réponse. Mais rien n'a encore été mis en place. Je ne mets pas en cause les collègues (de secteur) ; elles font ce qu'elles peuvent avec les moyens qu'elles ont. Mais la réactivité des services, c'est quand même en dehors du bon sens. Le problème c'est que ça entame la confiance des familles, et tu perds le fil de ce que tu as mis en place* ». Ce type d'expérience peut ainsi amener les intervenants à anticiper un ensemble de contraintes dans les démarches, et donc *in fine* à entrer dans une logique de non-proposition lorsque la situation se présente à nouveau.

L'anticipation des déplacements volontaires ou forcés des familles

De nombreux professionnels semblent avoir intégré la dimension temporaire de la présence des familles sur leur territoire, alors même que de nombreuses études démontrent que les familles mêmes expulsées développent une stratégie d'ancrage territorial visant à préserver au maximum les réseaux créés sur le territoire³⁷². Au-delà de ces déplacements imposés par la force publique, les acteurs évoquent également des allers-retours fréquents avec les pays d'origine, qui seraient une des causes du non accès à certains droits, ou de l'abandon de certaines démarches. Ces allers-retours peuvent être volontaires (raisons familiales ou autre) mais aussi imposés (expulsion temporaire du territoire). Toujours est-il que cette anticipation des acteurs semble jouer dans le phénomène de non-proposition d'accompagnement social de manière générale, et plus encore de mesures de protection demandant un investissement spécifique en matière d'identification, de confirmation et de réponse à des situations de danger.

4. Autocensure des intervenants, inconfort professionnel et discours défensif

Dans un article de 2013 Laurent Ott s'appuie sur l'expérience de l'association Intermèdes - Robinson en Essonne pour analyser les failles des dispositifs de protection de l'enfance et du système éducatif, dont la situation des roms est selon lui le révélateur³⁷³. De ses observations de terrain, il déduit une autocensure des travailleurs sociaux : « *Les professionnels éducatifs et sociaux se sentent impuissants face à des processus économiques, politiques et sociaux, sur lesquels ils n'ont aucune prise (...). Face à tant de misère, à tant de marasme, ils pensent d'eux-mêmes qu'ils ne pourraient rien apporter à ces enfants et ces familles (...). Parfois, les éducateurs, les psychologues ne s'aperçoivent pas qu'ils apportent réellement quelque chose à des individus en souffrance, car ils restent trop focalisés sur leurs objectifs professionnels, en effet inatteignables dans l'immédiat* ». L'auteur en conclut que « *les roms révèlent ainsi, à leur insu, d'autres précarités, plus professionnelles : la prolétarianisation des travailleurs sociaux et éducatifs qui sont de moins en moins ingénieurs de leur propre activité et plus souvent de simples exécutants de mesures, de processus et de programmes dont les finalités et la maîtrise leur échappent* ».

³⁷¹ *Op.cit.* Philippe Warin, 2016, *Le non-recours aux prestations sociales*, Grenoble, PUG (à paraître).

³⁷² Voir notamment Samuel Delepine, 2012, *op.cit.* : cartographie développée à ce sujet à partir de données de MdM à Nantes (p.85).

³⁷³ Laurent Ott, 2013, « Les roms, révélateurs des failles de la protection de l'enfance et de notre système éducatif », *Journal du droit des jeunes*, 4, N° 324), p. 14-17.

Selon Laurent Ott, cet inconfort professionnel est à l'origine de la construction d'un discours et de pratiques « défensives », visant à justifier de la non intervention auprès des enfants et des familles : qu'il s'agisse de banaliser les situations (« *ils ne sont pas les seuls à connaître ces difficultés* »), de décrire une « mise en scène » de leur exclusion par les familles, ou de survaloriser les ressources que celles-ci peuvent mobiliser (« *ils retombent toujours sur leurs pattes* »). Enfin, l'auteur identifie une tendance, à l'inverse des discours précédents, à décrire les besoins et demandes des familles vivant en bidonvilles comme tellement spécifiques qu'elles ne correspondraient pas aux missions et modalités d'action des services de l'aide sociale à l'enfance ou de la polyvalence de secteur. La solution serait donc dans les mains d'associations spécialisées dont les compétences, les moyens et l'efficacité seraient survalorisés pour justifier de l'impuissance et de la non pertinence de sa propre institution.

Nos propres recherches et les entretiens menés auprès de plusieurs professionnels confirment en grande partie cette analyse, même si le discours des professionnels des services publics sur les associations « spécialisées » semble relativement ambivalent, balançant entre reconnaissance de la compétence et crainte d'une vision trop « militante » ou « politique ». Le phénomène d'autocensure lié au sentiment d'impuissance est aussi très présent, comme en témoigne une assistante sociale de secteur : « *Lorsque [...] ces jeunes filles évoquent les squats, ça n'est pas rassurant car ça n'est vraiment pas adapté à une femme enceinte. À personne d'ailleurs ! Nous sommes démunis car on ne peut rien proposer de mieux. Nous les voyons souvent qu'une fois donc je ne sais pas ce qu'elles deviennent* ».

Conclusion

L'approche par le non-recours, et le ciblage sur la non-proposition, permettent donc de mettre en perspective un ensemble de contraintes et de pratiques limitant la proposition par les professionnels de mesures de protection de l'enfance ou de protection maternelle et infantile à l'endroit des enfants et familles vivant en bidonville. Ces contraintes apparaissent à chaque étape du processus, de l'identification des besoins jusqu'à l'accompagnement des familles. Elles génèrent un ensemble de stratégies – conscientes ou inconscientes- et de discours de la part des agents, visant à expliquer, justifier ou légitimer cette non proposition de l'offre. Comme évoqué en introduction, ceci n'exclut pas l'existence des autres formes de non-recours (par non-demande, non-réception ou non-connaissance), et ne peut être limité aux mesures de protection de l'enfance : comme le démontrent de nombreux rapports et articles, les populations concernées connaissent un phénomène massif de nonaccès aux droits, sur l'ensemble des prestations ou dispositifs auxquels elles pourraient prétendre.

À noter également que ces situations de non-recours s'inscrivent dans un contexte global influant de manière forte sur l'accès aux droits des populations précaires, et au sein de celles-ci, des populations étrangères : limitation des droits pour les populations migrantes (Défenseur des droits, 2016), réduction des budgets des collectivités locales -notamment dans le secteur de l'action sanitaire et sociale-, profonde réorganisation des institutions et collectivités au niveau local (métropolisation ; fusion des régions), et crispations sociales et identitaires générant un discours de méfiance sur l'accès aux droits, même fondamentaux, de populations jugées non prioritaires. ■

Contact : **Louis Bourgois**, Laboratoire PACTE / ODENORE et coordinateur du Collectif SOIF de Connaissance
louis.bourgois@umrpacte.fr