

### Jérémiades départementales...

La complainte des présidents des départements est lancinante. «L'Aide sociale à l'enfance coûte trop cher !», «L'arrivée des mineurs isolés étrangers cause un gouffre», «On n'en sort pas, on doit renoncer aux «contrats jeunes majeur»... et «la prévention spécialisée... on oublie !».

Primo : il est vrai que l'État ne joue pas le jeu; il réduit les dotations aux collectivités locales et, «en même temps», il a accru les prestations, notamment en matière de protection de l'enfance, en 2007, puis en 2016. La loi du 5 mars 2007, justement, prévoyait en son article 27 la création d'un Fonds national de financement de la protection de l'enfance au sein de la Caisse nationale des allocations familiales destiné à «compenser les charges résultant pour les départements de la mise en œuvre de la présente loi»... «dont le montant est arrêté en loi de finances» (décret du 17 mai 2010).

Quelques années plus tard, force est de constater que la promesse de compenser «à l'euro près» lancée à l'époque par le premier ministre Raffarin, est loin d'être tenue.

### ... principes constitutionnels...

Le département des Côtes-d'Armor (celui qui était présidé par le président de l'Assemblée des départements de France - ADF) s'était pourvu contre cette disposition, considérant que notamment «en élargissant l'intervention de ces services à l'ensemble des mineurs en situation de danger», elle portait atteinte à la libre administration des collectivités locales.

La question fut renvoyée au Conseil constitutionnel qui considéra que la loi du 5 mars 2007 «n'a pas élargi le champ

de leurs bénéficiaires» et que le législateur «n'a procédé ni à un transfert aux départements d'une compétence qui relevait de l'État ni à une création ou extension de compétences» (décision n° 2010-109 QPC du 25 mars 2011).

Ainsi paraissaient respectées la Constitution (art. 72-2, al. 4) : «Tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi» et la loi : l'art. L1614-1-1 du Code général des collectivités territoriales (CGCT) : «Toute création ou extension de compétence ayant pour conséquence d'augmenter les charges des collectivités territoriales est accompagnée des ressources nécessaires déterminées par la loi», étant précisé que les dépenses d'action sociales font partie du domaine obligatoire (L3321-1 CGCT).

### La faute à qui ?

Douche froide ! La plus haute instance juridictionnelle du pays venait affirmer qu'en matière de protection de l'enfance, le législateur n'avait pas élargi les compétences départementales. La guérilla juridique fut poursuivie par quelques escarmouches, s'agissant de l'engagement de l'État d'abonder ce fonds, sans trop de succès cependant. Nombre de lois des finances durant les ères Sarkozy et Hollande ne prévoyaient rien en ce sens.

Avant la décision du Conseil constitutionnel, le Conseil d'État avait fait injonction à l'État de publier le décret d'application de cet article 27 : «Un décret était nécessaire pour

fixer les critères nationaux et les modalités selon lesquelles les ressources du fonds seraient affectées aux départements en vue de compenser les charges résultant pour eux de l'application de la loi nouvelle et définir les modalités d'organisation et de fonctionnement de ce fonds (...) L'annulation des décisions attaquées implique nécessairement que le premier ministre prenne le décret litigieux et de lui enjoindre de prendre ce décret dans un délai de quatre mois à compter de la notification de la décision, sous astreinte de 500 euros par jour de retard. (...) Un département ne saurait revendiquer de droit à la compensation intégrale des charges résultant pour lui de l'application de cette loi, mais seulement celui de se voir verser une fraction des sommes dont dispose le fonds, dont l'objet est de compenser ces charges, réparties selon des critères nationaux tenant compte, notamment, de leur situation démographique et sociale». (CE 30 décembre 2009, n° 325824, *Départements de la Seine-Saint-Denis et de Saône-et-Loire c. État*, JDJ n° 292, février 2010, p. 47).

Plus tard, d'autres départements se cassèrent les dents dans leur détermination à faire annuler le décret d'application (notamment CE 26 juillet 2011, n° 340041).

### ... compromis

Après l'accord entre l'Assemblée des départements de France (ADF) et le gouvernement, qui donna lieu en 2013 à la «circulaire Taubira», l'État abonda ce fonds du montant qu'il avait consenti d'accorder pour les cinq premiers jours de «mise à l'abri» des mineurs isolés, à raison de 250 €/jour.

Et l'État considéra qu'il avait fait le job... du vrai foutage de gueule !

Car, quand bien même le Conseil constitutionnel eût-il

considéré que la loi du 5 mars 2007 ne créait aucun transfert ou extension de compétence à la charge des départements, il n'empêche que les obligations à charge de ces collectivités se sont accrues, notamment par le nombre de publics visés (RSA, handicap, personnes âgées), précarité oblige; autant dire que les transferts financiers dans le budget départemental – qui doit demeurer en équilibre – ne peuvent être réalisés...

Le prétexte de la présence croissante de «mineurs isolés» (MIE) à charge de la protection de l'enfance est désormais au centre de chaque intervention, notamment de l'Assemblée des départements de France (ADF).

Et en protection de l'enfance, les départements sont-ils vraiment à l'os dans le budget «ASE»? Les MIE seraient-ils responsables d'une hausse trop importante des interventions sociales ?

Pas si sûr...

### Les chiffres qui font mentir...

«En 2015, les dépenses nettes des conseils départementaux atteignent plus de 33 milliards d'euros pour les quatre grandes catégories d'aide sociale, hors services communs, autres interventions sociales et frais de personnel (excepté ceux liés au RSA et à la rémunération des assistants familiaux). Elles ont progressé de 3 % en euros constants.

34 % de ces dépenses sont consacrées à l'insertion (allocations liées au RSA), 23 % à l'aide sociale à l'enfance, 22 % à l'aide aux personnes handicapées, et 21 % à l'aide aux personnes âgées.

78 % des dépenses de l'aide sociale à l'enfance consacrées aux placements des enfants. Au deuxième rang des dépenses sociales nettes des conseils départementaux, celles consacrées à

L'aide sociale à l'enfance (ASE) s'élèvent à 7,5 milliards d'euros en 2015 (7,7 milliards pour les dépenses brutes), en hausse de 2 % par rapport à 2014». (DRESS, *Études et résultats*, janvier 2017, numéro 0991).

Une hausse, certes, bien moins ample cependant que celle qui apparaissait dans les statistiques et dans les comparaisons des exercices précédents.

### ... et réfléchir...

Les chiffres sont diversement appréciés par l'ODAS (Observatoire national de l'action sociale), organisme «indépendant» dont la composition reflète cependant le poids des représentants des collectivités locales.

Comparant l'évolution des dépenses de l'aide sociale à l'enfance de 2015 à 2016, de l'ordre de 0,6 %, une première, l'ODAS constate «C'est sans précédent depuis la décentralisation. La dépense d'aide sociale à l'enfance n'augmente que de 40 millions d'euros pour atteindre 7,27 milliards d'euros (+ 0,6 %).

**La dépense d'accueil** (6,08 milliards d'euros) représente près de 84 % du total du chapitre et augmente de 1,3 %. En 2016, 3 600 jeunes supplémentaires ont été accueillis par rapport à 2015. Cette hausse est liée à l'accueil des mineurs (+ 5 000) tandis que le nombre de jeunes majeurs pris en charge s'est à nouveau réduit (- 1 400).

La tendance à la réduction du nombre de contrats jeunes majeurs observée depuis plusieurs années se confirme: les difficultés financières des Départements les conduisent à se recentrer sur leur socle de compétences obligatoires et à réduire leur engagement dans des politiques dont ils estiment qu'elles relèvent d'abord de la responsabilité de l'État. Toutefois, les variations du nombre de

contrats jeune majeur sont très différentes d'un Département à l'autre».

### ... sans se défaire

Le commentaire, affirmant que les dépenses relatives à l'aide «jeunes majeurs» ne sont pas «obligatoires», laisse déjà à désirer... sachant que l'article L221-1 du Code de l'action sociale et des familles prévoit : «Le service de l'aide sociale à l'enfance est un service non personnalisé du département chargé des missions suivantes

**Apporter un soutien matériel, éducatif et psychologique tant aux mineurs et à leur famille ou à tout détenteur de l'autorité parentale, confrontés à des difficultés** risquant de mettre en danger la santé, la sécurité, la moralité de ces mineurs ou de compromettre gravement leur éducation ou leur développement physique, affectif, intellectuel et social, qu'aux mineurs émancipés et majeurs de moins de vingt et un ans confrontés à des difficultés familiales, sociales et éducatives susceptibles de compromettre gravement leur équilibre».

Et puis, revient le leitmotiv sur les dépenses «dans des politiques dont ils estiment qu'elles relèvent d'abord de la responsabilité de l'État»...

### Qui vise-t-on ?

Les jeunes étrangers, bien sûr ! Toujours l'ODAS : «Seul l'accueil en établissement a progressé. La dépense a augmenté de 2 % pour atteindre 4 milliards d'euros (dépense brute), en raison notamment de l'accueil des mineurs non accompagnés (MNA) (voir encadré). Dorénavant, **les 14 000 mineurs non accompagnés confiés à l'ASE représentent 10 % des 141 400 mineurs accueillis**. Ces mineurs sont majoritairement âgés de plus de 16 ans et ceux

qui bénéficient d'un contrat jeune majeur à leur majorité (6 000) représentent 30 % des jeunes majeurs accompagnés. C'est pourquoi les Départements sont fortement mobilisés pour trouver des solutions adaptées à ce public».

Ce que l'ODAS oublie de souligner, c'est que l'hébergement en hôtel ou dans des foyers de travailleurs ou de jeunes travailleurs, avec un encadrement éducatif riquiqui, revient bien moins cher que l'accueil «normal» accordé aux autres enfants en danger. Dans certains départements, on ne dépense pas une dépense de 50 € par jour, là où un enfant «normal» en coûte de trois à cinq fois plus.

### Des solutions bon marché

Ainsi l'ODAS met-il en exergue des initiatives qui diminuent les coûts de prise en charge de ces mineurs étrangers, notamment celle-ci :

«Afin d'apporter une solution d'accueil adaptée aux Mineurs non Accompagnés (MNA), le Département de Loire-Atlantique a mis en place en 2016 un accueil par des tiers bénévoles. Des familles volontaires prennent en charge un mineur de manière ponctuelle ou durable, en échange d'une indemnité journalière. Moins coûteux qu'un hébergement classique, l'accueil bénévole est également plus adapté aux besoins d'intégration des MNA».

«L'indemnisation de 16,60 euros par jour versée à la famille couvre l'hébergement, l'alimentation et la vêture. L'accompagnement à la scolarité et aux démarches administratives peut ensuite être réalisé par un travailleur social ou par la famille selon son souhait. Ainsi, il peut arriver qu'une famille accompagne le jeune dans sa recherche d'apprentissage ou

bien dans ses démarches à la préfecture». (L'accueil citoyen des mineurs non accompagnés : un dispositif à taille humaine face à l'urgence; <http://www.apriles.net>)

### Remettre à charge de l'État

De reculade en reculade, la stratégie de nombre de départements – soutenue par l'ADF – est claire : rendre l'État responsable de la protection de ces enfants qui arrivent après avoir traversé les déserts et les mers.

Et la tactique est imparable : «En cas de danger immédiat ou de suspicion de danger immédiat», l'accueil provisoire d'urgence (art. L223-2 CASF) qui demeure une compétence départementale, est conditionné à des critères d'évaluation dont l'examen expéditif renvoie à la rue 50 à 80 % des gamin(e)s qui se présentent.

L'engagement de l'État, rappelé le 15 septembre dernier par la garde des Sceaux et la ministre des Solidarités et de la Santé de poursuivre le remboursement de 30% du coût correspondant à la prise en charge par l'aide sociale à l'enfance des mineurs non accompagnés (MNA) supplémentaires au 31 décembre 2017 par rapport au 31 décembre 2016, ne change pas grand-chose à la volonté des édiles locaux de se débarrasser de «cette charge».

Par conséquent, pour l'ADF, soit l'État reprend la main, s'agissant de politique migratoire, soit il devra le faire au pénal... car laisser des enfants à la rue contraint aux stratégies de survie qui conduisent à leur appliquer les règles relatives à l'enfance délinquante. On passerait donc la main à la PJJ et à l'administration pénitentiaire.

À trop vouloir compter les sous et faire des économies sur le dos des plus faibles, cela conduit à des stratégies criminelles.

### Eux parmi nous...

En 2015, 7,3 millions de personnes nées en France et résidant en ménages ordinaires ont au moins un parent immigré, soit 11 % de la population. Parmi eux, 45 % sont d'origine européenne; la plupart sont enfants d'immigrés arrivés en France en provenance d'Espagne ou d'Italie dès les années trente, ou du Portugal un peu plus tardivement, à partir de 1970.

Parmi les descendants d'immigrés de moins de 25 ans, 42 % sont originaires du Maghreb et 19% d'Afrique subsaharienne. Les descendants d'immigrés d'origine maghrébine sont jeunes : six sur dix ont moins de 25 ans. Une partie d'entre eux est issue d'immigrés algériens ou marocains arrivés jeunes en France dans le cadre du regroupement familial. Les vagues d'immigration en provenance de l'Afrique subsaharienne sont plus récentes, ce qui explique que huit descendants sur dix de cette origine ont moins de 25 ans.

### ... de qui viennent-ils ?

3,6 millions de descendants d'immigrés, soit une proportion plus importante (50 %), sont issus d'un couple «mixte»: un seul des deux parents est immigré. Il s'agit plus fréquemment d'un père immigré et d'une mère non immigrée (2,1 millions) que l'inverse (1,5 million).

La mixité des origines des parents dépend des conditions d'arrivée en France. Ainsi, 65%des descendants d'immigrés d'origine européenne sont issus d'un couple mixte. Les hommes immigrés espagnols ou italiens, arrivés en général jeunes et seuls, ont fréquemment fondé une famille avec une Française et ont eu des enfants en France.

En revanche, 44 % des descendants d'immigrés d'origine maghrébine ont un seul parent immigré. Cette moindre mixité peut s'expliquer en partie par le regroupement familial qui a suivi l'immigration de personnes dont la famille était déjà constituée avant la migration.

Lorsque les origines sont africaines (hors Maghreb), la moitié des descendants sont les enfants d'un couple mixte; 39% sont dans ce cas si les origines sont asiatiques.

### ... que deviennent-ils ?

Parmi les jeunes âgés de 18 à 24 ans, 77%des descendants d'immigrés n'ont pas encore quitté le foyer parental, contre 62 % des jeunes qui ne sont ni immigrés ni descendants d'immigrés (figure 4). Ce constat général est encore plus prononcé parmi les jeunes ayant deux parents immigrés; 85 % d'entre eux vivent encore avec leurs parents.

Deux tiers (67 %) des descendants d'immigrés de 25 ans ou plus vivant en couple ont un conjoint qui n'est ni immigré ni descendant d'immigré. Ceux qui partagent leur vie avec un immigré (20 %) ou un descendant (13 %) ont majoritairement deux parents immigrés. Ainsi, la mixité du couple parental semble favoriser la mixité des couples formés par leurs enfants. De fait, le choix d'un conjoint ayant une origine différente est plus fréquent parmi les descendants européens que parmi les descendants d'immigrés africains.

Source : INSEE Première, n° 1634, février 2017 : <https://www.insee.fr/fr/accueil>

### PISA et les immigrés

Les enquêtes PISA réalisées par l'OCDE qui relèguent régulièrement l'école française

dans le bas du classement, permettent également d'étudier l'intégration des enfants d'immigrés dans le système scolaire.

Ainsi, s'agissant des résultats obtenus par ces enfants, la réponse est nuancée, au travers d'une étude qui concerne 14 États membres de cette organisation (les pays dits «riches») :

«Dans nombre de pays, les élèves immigrés tendent à se concentrer dans les mêmes établissements d'enseignement. En elle-même, cette concentration d'élèves immigrés n'est pas nécessairement vouée à avoir une incidence négative sur la performance des élèves ou les efforts d'intégration.

De fait, il ressort des données de l'enquête PISA que ce n'est pas la concentration d'élèves immigrés dans les établissements d'enseignement, mais plutôt celle des désavantages socio-économiques, qui entrave la réussite des élèves».

### ... les solutions de facilité...

«Certaines politiques scolaires, telles que le redoublement et l'orientation par filière, affectent également le parcours scolaire des élèves immigrés. Ainsi, en moyenne, dans les pays de l'OCDE, les élèves immigrés sont, à l'âge de 15 ans, 3,4 fois plus susceptibles que leurs pairs autochtones d'avoir déjà redoublé une classe dans le primaire ou le secondaire, et plus susceptibles qu'eux – dans une mesure égale à 44 points de pourcentage – de suivre une filière professionnelle, ce qui limite non seulement les compétences académiques qu'ils peuvent acquérir, mais entrave également à terme leur accès aux professions de cadres de statut élevé».

### ... les ébauches de solution

«La réussite des élèves immigrés à l'école ne dépend pas uniquement de leurs attitudes, de leur milieu socio-économique et de leur parcours scolaire antérieur, mais également de la qualité et de la réceptivité du système d'éducation de leur pays d'accueil. Comment les systèmes d'éducation peuvent-ils donc aider les élèves immigrés à s'intégrer dans leur nouvelle communauté?».

**Mesures stratégiques immédiates :** Proposer des services pérennes d'aide linguistique, et ce dès que possible dans le cadre scolaire institutionnel. Encourager les parents immigrés à scolariser leurs enfants en bas âge dans des structures de qualité d'éducation de la petite enfance. Renforcer les capacités de tous les établissements d'enseignement scolarisant des élèves immigrés.

**Mesures à moyen terme à fort impact :** Éviter la concentration des élèves issus de l'immigration dans des établissements d'enseignement défavorisés. Éviter le regroupement par aptitudes, l'orientation précoce par filière et le redoublement. Offrir un soutien et des conseils supplémentaires aux parents immigrés.

**Mesures visant à renforcer l'intégration :** Soutenir l'innovation et l'expérimentation, évaluer les résultats et cibler le financement sur les solutions faisant la preuve de leur efficacité. Mettre en lumière la valeur de la diversité culturelle. Suivre les progrès réalisés.

Examens de l'OCDE sur la formation des migrants - Les élèves immigrés et l'école - Avancer sur le chemin de l'intégration