

LA PRÉCARITÉ ET LA PROTECTION DES DROITS DE L'ENFANT

La Défenseure des enfants lance un cri d'alarme sur la situation des enfants pauvres

8 millions de personnes dont environ 2 millions d'enfants vivent sous le seuil de pauvreté avec un revenu inférieur à 950 euros par mois (la moitié d'entre elles vivant avec moins de 773 euros par mois (après transferts sociaux)).

Ces enfants **cumulent des inégalités au regard de leur logement** (600 000 enfants mal logés, 10.000 enfants vivant en CHRS, et 6.000 enfants de moins de 3 ans en centres maternels ...), **de la prise en charge de leur santé, de leur parcours scolaire et du maintien des liens familiaux** (143.800 enfants placés).

Les effets de la précarité ont des conséquences lourdes sur la construction psychique et le devenir des enfants

- L'absence de logement, le logement surpeuplé ou insalubre, l'hébergement d'urgence ont des conséquences directes sur leur scolarité, leur vie sociale et leur santé
- Les expulsions en hausse (10.000 par an) produisent chez les enfants des effets comparables à ceux de la guerre
- L'hébergement d'urgence fait éclater la cellule familiale
- Les difficultés d'emploi des parents sont un frein au logement et fragilisent d'autant la vie sociale et familiale
- Perte de l'estime de soi des parents et des enfants
- Peur du regard des institutions et des travailleurs sociaux par rapport au risque de placement des enfants
- Difficulté à se mobiliser dans les apprentissages scolaires du fait de la nécessité de soutenir la vie familiale
- Déterminisme social dans les orientations scolaires (moins d'ambition personnelle et restriction des choix d'orientation)

Bien que 68,5 milliards d'euros soient dépensés chaque année (47,8 milliards pour les prestations en faveur des familles et 20,7 milliards pour les aides contre la précarité) permettant notamment de diviser par deux ou trois le taux de pauvreté grâce aux transferts sociaux (prestations familiales, logement et minima sociaux), beaucoup trop de familles demeurent très vulnérables.

Les familles monoparentales, en augmentation, sont particulièrement vulnérables

32,6% des familles monoparentales vivent sous le seuil de pauvreté (après transferts sociaux). 85% de ces familles sont des mères qui élèvent seules leurs enfants :

- Elles sont plus souvent en CDD, intérim, temps de travail fractionné, emplois aidés ... 16 % d'entre elles ont des horaires atypiques (nuit, samedi ou dimanche) et ont du mal à trouver des modes de garde collectifs adaptés à leurs horaires
- Elles sont 2 fois plus souvent au chômage
- Elles ont du mal à accéder au logement social correspondant à leurs ressources

13% des familles nombreuses avec plus de 3 et 4 enfants vivent sous le seuil de pauvreté (après transferts sociaux).

La précarité affecte tous les domaines de la vie de l'enfant et porte atteinte à ses droits fondamentaux

I. Les enfants pauvres subissent des inégalités croissantes dans l'accès aux soins ce qui tend à créer une médecine à 2 vitesses

- Insuffisante mobilisation au niveau de la périnatalité, alors qu'il y a une « survulnérabilité » des familles en grande précarité et des enfants
- Les enfants fréquentent de plus en plus les urgences hospitalières ce qui crée une discontinuité dans leurs parcours de soins puisqu'ils reçoivent des soins minima lors d'épisodes aigus
- Le risque de surpoids chez les enfants et les adolescents en situation de précarité est multiplié par trois. Le risque d'obésité est multiplié par trois ou quatre



- 2 fois plus d'enfants obèses en ZEP, 16% ont des caries non soignées et des difficultés à avoir des appareils dentaires et des lunettes
- Augmentation des grossesses de jeunes adolescentes (très liées à la difficulté d'accéder à la contraception souvent trop onéreuse - 15 000 IVG concernent les mineures)
- 17 % des enfants touchés par le saturnisme vivent dans une famille bénéficiant de la CMU

Les obstacles à l'accès à la prévention et aux soins dans le droit commun :

- La tarification à l'activité (T2A) est un obstacle à la prévention et à la prise en charge des enfants pauvres
- L'augmentation du nombre de médecins qui refusent les personnes ayant la CMU
- L'insuffisante valorisation de la prévention : la loi Hôpital Patients Santé Territoire du 21 juillet 2009 ne mentionne quasiment jamais le mot « prévention », sauf pour la prévention de l'alcoolisme chez les jeunes, ce qui est insuffisant.
- L'absence de coordination de la santé des enfants : pas de « plans santé enfants »

II. La pauvreté a une incidence indiscutable sur le parcours scolaire des enfants pris dans une sorte de déterminisme social

Notre pays est parmi ceux en Europe qui dépensent le plus en part de PIB pour son système scolaire : soit 129,4 milliards d'euros en 2008 et 6,6% du PIB.

Les performances en mathématiques et en lecture se sont dégradées en France entre 2000 et 2006 par rapport aux pays de l'OCDE (source : Conseil d'analyse stratégique 2009)

- Le parcours scolaire est plus long ou plus court selon que les enfants font partie des catégories dites « favorisées » ou « défavorisées », ces derniers étant trop souvent orientés vers les filières technologiques ou professionnelles
- 150 000 jeunes sortent sans qualification du système scolaire chaque année
- Le manque de mixité sociale dans les établissements scolaires est un frein énorme à l'ambition et à la réussite
- On observe un décalage entre l'image qu'un certain nombre d'enseignants débutants ont de leur métier et la réalité de la vie des élèves et de leurs parents qu'ils découvrent. Faute de formation pour aborder de telles difficultés sociales, ils ne sont pas préparés à mettre en place des méthodes pédagogiques visant à valoriser les enfants et nouer des liens constructifs avec les parents



- Toutefois, de nouveaux moyens ont été mis en place pour aider les élèves des établissements des zones sensibles (aides aux devoirs, ateliers culturels, tutorats, etc) permettant de les mobiliser et de favoriser le travail en équipe et la proximité avec les parents. Dans les établissements qui ont mis en place de telles dynamiques les résultats sont positifs et le décrochage scolaire diminue.

III. Le déficit de logements sociaux (900 000) impacte gravement le devenir et l'équilibre des enfants et de leurs familles et rend inapplicable l'effectivité du droit au logement opposable

Des régions manquent cruellement de logements sociaux et ne peuvent donc loger les personnes qui y ont droit, notamment l'Ile-de-France, la région Provence Alpes Côtes d'Azur, la région Rhône-Alpes, un peu le Nord et un peu l'Est.

- Les dépenses contraintes du logement des ménages des classes moyennes représentent environ 38 % de leur budget du fait de l'augmentation des loyers et des charges
- Pour les ménages les plus pauvres, ces dépenses inévitables représentent 40 à 50 % de leur budget
- Les expulsions ont doublé ces dix dernières années : 10 000 avec le concours de la force publique l'année dernière. Dans la mesure où certaines personnes quittent les lieux avant l'expulsion, ce chiffre serait de 30 000 à 40 000 familles expulsées
- Le manque de logements sociaux bloque les familles dans les centres d'hébergement d'urgence et de réinsertion sociale (CHRS), voire dans des petits hôtels avec des durées de séjour longues (de 18 mois à 2 ou 3 ans) ce qui a des conséquences perturbatrices sur l'équilibre psychique des enfants et leur scolarité
- Les bailleurs sociaux sont réticents à louer des logements aux familles sortant de CHRS

Le déficit de logements sociaux résulte à la fois d'une absence de volonté politique depuis plusieurs décennies d'imposer aux collectivités la construction de logements sociaux, d'un manque d'anticipation des évolutions de la société (divorces, familles monoparentales ...) et de l'éparpillement des responsabilités entre l'Etat, les collectivités locales et les opérateurs immobiliers

- La loi SRU votée en 2000 est très insuffisamment appliquée et permet de financer seulement 20 000 logements sociaux par an
- la loi DALO votée pour protéger les familles les plus vulnérables est rendue inapplicable par le manque de logements sociaux
- La mixité sociale est un échec



- Le nombre de logements construits chaque année est en diminution (entre 320 000 et 340 000) et ne correspond pas aux objectifs fixés par le Gouvernement (500 000 logements par an)
- L'absence de bilan annuel de l'utilisation des fonds publics de l'année précédente ou des années n-2 ou n-3, consacrés au logement social et très social ne permet pas de connaître la réalité des logements réellement construits, des chantiers engagés ...
- La construction de logements à loyer accessible pour les plus pauvres est en diminution : les 2/3 des logements construits l'année dernière ne sont pas accessibles aux 2/3 de la population qui ont les ressources les plus basses

IV. Les enfants placés à l'aide sociale à l'enfance sont très majoritairement les enfants de familles en difficultés sociales

143 800 enfants ont été placés à l'Aide sociale à l'enfance en 2009 : 87% à la suite d'une décision judiciaire

- Outre les situations de maltraitances avérées, il apparaît de l'avis général que des difficultés sociales cumulées à des difficultés économiques peuvent amener les services sociaux à conclure que ces familles auront du mal à assurer l'éducation et le bien-être de leurs enfants et à proposer davantage de décisions de placement au lieu de mesures d'accompagnement adaptées (aide à la gestion budgétaire, soutien à la fonction parentale, action éducative à domicile, etc) et d'alternatives au placement (qui n'existent d'ailleurs pas toujours)
- La moitié des enfants ne sont pas préparés à cette séparation et arrivent en urgence dans les foyers ou chez les assistants familiaux.
- Les raisons du placement ne sont pas toujours expliquées à l'enfant et provoquent une perte des repères familiaux avec agressivité ou dépression pouvant entraîner des difficultés scolaires et comportementales

S'appuyant sur le constat que les placements d'enfants pour des raisons liées à la précarité étaient trop nombreux, **la loi réformant la protection de l'enfance votée le 5 mars 2007 a fait de la prévention et du maintien des liens familiaux un objectif majeur du dispositif de protection de l'enfance.**

Cette loi a fait du Département le chef de file en matière de prévention, d'évaluation des informations préoccupantes, d'accompagnement des familles et de prise en charge des enfants en encourageant le développement des mesures alternatives au placement.



Le bilan actuel de la mise en place de cette loi n'est pas à la hauteur des attentes :

Les départements sont confrontés à des difficultés financières dans la réalisation de leurs missions bien que les dépenses pour l'Aide sociale à l'enfance aient été de 5,9 milliards d'euros en 2008 dont la moitié pour les placements d'enfants (source Insee)

- Les mécanismes de compensations mis en place par l'Etat ne semblent pas à la hauteur des compétences nouvelles transférées aux départements (RSA, allocation personnalisée d'autonomie APA, allocation aux handicapés, etc)
- Le fonds de protection de l'enfance prévu pour un montant de 150 millions d'euros pour encourager la mise en œuvre de la loi de mars 2007 et notamment favoriser les actions de prévention en direction des familles a été mis en place par décret le 18 mai 2010, suite au recours déposé par des conseils généraux devant le Conseil d'Etat. Ce décret a réduit considérablement les sommes allouées aux départements.

Les départements se heurtent au cloisonnement des différentes institutions locales pour mettre en place des actions coordonnées afin de régler les problèmes qui pénalisent la situation des familles et ne relèvent pas de leurs compétences directes : logement, systèmes de garde d'enfants, alimentation, santé, emploi ...

Les départements qui ont la volonté de mettre en place des alternatives au placement sont confrontés à la **difficulté de faire évoluer les associations assurant les placements traditionnels vers des projets alternatifs ainsi que les pratiques des professionnels** pour mieux aider les parents à exercer leurs droits : aller au-devant des familles (PMI, aide à la gestion budgétaire des familles ...), développer des réseaux pluridisciplinaires avec les différents acteurs qui interviennent dans la vie des enfants (enseignants, pédopsychiatres, magistrats ...) pour amener à des changements d'approches des familles et développer des pratiques professionnelles communes.

Les contraintes budgétaires amènent un certain nombre de départements à concentrer leurs actions sur leurs compétences obligatoires (la protection de l'enfance au sens où on l'entendait avant 2007) et à réduire les actions de prévention et d'accompagnement social des familles :

- Réduction des actions de soutien à la parentalité ou d'accompagnement des parents
- Réduction des budgets permettant de favoriser le maintien des liens familiaux (accompagnement des enfants rendant visite à leurs parents)
- Réduction des budgets destinés au suivi psychologique des enfants, etc

Principales recommandations

Bien que de nombreuses lois protectrices des personnes les plus vulnérables (notamment la loi de 1998 de lutte contre l'exclusion, la loi de 2005 pour la cohésion sociale, la loi DALO de 2007) aient été votées ces dernières années et que des budgets considérables soient consacrés à la protection sociale et aux politiques familiales, force est de reconnaître que **nos politiques sociales ne permettent pas de garantir la protection des enfants des familles vulnérables.**

L'objectif du gouvernement de réduire la pauvreté de 30% d'ici 2012 ne pourra pas être atteint si des priorités politiques ne sont pas clairement engagées :

1. **Construire des logements sociaux en nombre suffisant, accessibles pour les familles à bas revenus** ce qui suppose une modification de la loi SRU et une révision des Plans locaux d'urbanisme dans les agglomérations où le logement manque le plus, développer la mixité sociale en soutenant des programmes comme ceux de Habitat et Humanisme (Maison Christophe Mérieux à Lyon) (recommandation II)
2. **Créer des modes de garde d'enfants adaptés à tous les besoins des parents** (horaires, revenus...) **et accessibles aux familles précaires** (recommandation IV)
3. **Faire de la prévention et de l'accompagnement des familles une priorité absolue** avec pour objectif le maintien des liens familiaux, la réduction des placements d'enfant pour cause de précarité et le développement des placements alternatifs (recommandation VI)
4. **Lutter contre les inégalités d'accès aux soins des enfants** en mettant en place un « plan santé enfant et adolescent ». Renforcer la mobilisation au niveau de la périnatalité. (recommandation III)
5. **Refuser les conséquences de la précarité et du déterminisme social sur le parcours scolaire des enfants** : faire des établissements scolaires des « lieux ressources », développer le travail en équipes et en réseaux pluridisciplinaires, individualiser l'enseignement, développer le tutorat et le parrainage étudiant, développer la mixité sociale ...(recommandation V)