

Recommandations

Ce rapport thématique est issu de la Consultation nationale « parole aux jeunes » (2008-2009) qui avait démontré les interactions, dans leur vécu quotidien, entre pauvreté, vie familiale, parcours scolaire, santé, discriminations et exclusion sociale et les répercussions sur leur développement et leur avenir.

La Conférence d'actualité organisée les 30 octobre et 1^{er} septembre 2010 avait pour but d'interroger les acteurs de terrain, à partir de la parole des jeunes, afin d'identifier les obstacles majeurs actuels à l'objectif de réduction de la pauvreté des enfants prôné par le Comité des droits de l'enfant des Nations unies.

Il est ressorti de façon unanime que, malgré les différents textes législatifs votés sous la pression des associations de lutte contre la pauvreté et l'exclusion depuis les années 1998 et des budgets conséquents, les résultats en terme de réduction de la pauvreté des enfants et familles pauvres ne sont pas probants et montrent une aggravation des discriminations sociales de toutes sortes chez les personnes les plus vulnérables.

L'analyse des causes de ce relatif échec a mis en exergue d'une part, **un recul** des politiques publiques **sur l'accès de tous aux droits de tous**, d'autre part, un **manque de volonté politique** (malgré le vote du droit au logement opposable) **sur la construction de logements sociaux dans les régions tendues, enfin, un empiement et un manque de coordination de dispositifs de lutte contre la pauvreté et l'exclusion associé à un éparpillement des budgets**. Ceci malgré la désignation par la loi du Conseil général comme chef de file dans le cadre d'une décentralisation incomplète qui ne lui a pas donné tous les moyens d'actions (compétences et budgets).

Trop de conséquences importantes s'ensuivent pour les familles en situation de précarité reléguées à la périphérie des villes qui n'arrivent pas à obtenir l'accès à tous leurs droits fondamentaux et à ceux de leurs enfants et n'en sont rendues que plus vulnérables :

Face à l'emploi du fait de la difficulté pour les demandeurs d'emploi, les bénéficiaires de minima sociaux, les parents isolés d'avoir accès à une offre de garde suffisante et adaptée pour leurs enfants.

Face au surendettement du fait du risque d'expulsions locatives.

Face au risque accru de voir leurs enfants placés.

Face au système de santé qui, malgré la CMU, les amène à différer certains traitements ce qui a des répercussions sur l'avenir de la santé de leurs enfants.

Face au système scolaire qui ne comprend pas toujours leurs difficultés de vie quotidienne et celle de leurs enfants qui risquent d'en sortir sans aucune qualification (150 000 jeunes/an).

Le Président de la République s'est engagé à réduire d'un tiers la pauvreté d'ici 2012. Cet objectif est bien évidemment souhaité par tous les acteurs de la lutte contre la précarité et l'exclusion, d'autant plus que la crise économique a produit des conséquences aggravées sur les ménages les plus vulnérables.

Pour aider à atteindre cet objectif, les acteurs de notre conférence d'actualité ont formulé des analyses sans concession afin de comprendre les raisons pour lesquelles avec un arsenal législatif et des budgets importants ainsi qu'un système de protection sociale qui reste encore un efficace filet de sécurité, un accident de la vie (maladie, licenciement, rupture familiale...) peut précipiter dans la précarité voire la pauvreté et, parfois, à la rue, des familles rendues vulnérables par le coût croissant du logement et de l'énergie, par l'isolement social et l'éloignement des centres villes.

Des recommandations ont été élaborées dans ce cadre sur les sujets qui nous sont apparus les plus urgents car portant le plus généralement atteinte aux droits fondamentaux des enfants et de leurs familles. Ces recommandations nécessitent d'arbitrer des priorités politiques en plaçant l'intérêt des enfants au cœur de toutes les politiques publiques et de remettre en question la gouvernance et les orientations des dispositifs qui les concernent.

RECOMMANDATION

I - Réaffirmer dans toutes les politiques publiques de lutte contre la précarité et l'exclusion l'objectif prioritaire de permettre l'accès de tous au droit commun.

Le nonaccès au droit commun a des conséquences graves sur le logement, la santé, le travail, l'éducation... et produit des situations de discriminations qui entraînent des souffrances pour les familles vulnérables avec des répercussions sur le devenir de leurs enfants.

Poser comme principe que les dispositifs spécifiques pour les plus précaires doivent les amener à court terme vers le droit commun et améliorer l'accompagnement des personnes.

RECOMMANDATION

II - Faire du logement une priorité politique

1. Décréter l'accès au logement pour tous et la lutte contre « le mal logement » comme Grande cause nationale.

2. Mettre en place un pilotage fort de la politique du logement pour faire face à l'ensemble et à la diversité des besoins.

- Instaurer une vraie politique concertée du logement en mobilisant tous les outils et les lois existants et prenant en compte toute la chaîne du dispositif qui va de l'hébergement au logement pérenne.
- Améliorer la gouvernance et coordonner entre eux les services de l'État et des collectivités territoriales (départements et communautés d'agglomérations) favorisant ainsi la cohérence des interventions.
- Suivre la mise en œuvre de l'utilisation des fonds publics et rendre obligatoire la présentation par le Gouvernement d'un bilan annuel exposant la réalité du logement social : nombre de permis de construire, de mises en chantier et de livraisons.

3. Avoir pour objectif prioritaire de rendre effectif le droit au logement opposable qui exige de disposer d'un parc de logements sociaux suffisant et accessible aux personnes ayant de bas revenus.

Le droit au logement opposable constitue une grande avancée qui se heurte à de nombreux obstacles dont le manque de logements y compris pour les publics prioritaires.

3.1. Construire plus de logements en prenant davantage en compte les besoins spécifiques des territoires et des populations et en ayant l'objectif de développer la mixité sociale.

- Définir des priorités de construction sur les régions tendues en matière de logements sociaux.
- Construire des logements sociaux répondant à la capacité financière des populations y compris celles ayant de bas revenus.
- Mettre en place des dispositifs locaux de lutte contre les discriminations au logement.
- Construire ou réhabiliter en centre-ville des immeubles regroupant des logements assurant une mixité d'âge et de ressources.

3.2. Modifier la Loi Solidarité et renouvellement urbain (SRU) votée en 2000 pour que toutes les communes participent à l'effort de construction de logement social et développent ainsi la mixité sociale.

- Imposer la construction de 30 % de logement sociaux, y compris des logements à loyers accessibles aux plus modestes, dans toute construction nouvelle de plus de 10 logements.

3.3. Réviser les Plans locaux d'urbanisme (PLU) dans les grandes agglomérations où le logement est le plus tendu : augmenter de 25 à 30 % les droits à construire prévus en les affectant d'une charge foncière éligible au financement du logement social et très social et à l'accessibilité aux primo-accédants.

Cela permettrait aux personnes les plus modestes, aux jeunes ménages et aux primo-accédants de pouvoir se loger dans ces villes au lieu de devoir les quitter.

3.4. Développer la propriété solidaire avec l'usufruit qui est éligible aux financements très sociaux depuis la loi de 2006 sur l'engagement national sur le logement et la loi de 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion.

Mettre à disposition des terrains appartenant à l'État ou aux collectivités locales dans le cadre de l'usufruit social, c'est-à-dire proposer aux collectivités locales ou à l'État de confier des biens en usufruit à une association ou à une société d'HLM tout en gardant la propriété dans le cadre d'un bail emphytéotique à charge pour ces organismes de réaliser les travaux nécessaires.

3.5. Mobiliser une épargne solidaire permettant la réalisation de programmes de logements très sociaux.

Les investisseurs qui choisissent de placer leur argent sur des produits financiers solidaires acceptent qu'une partie de l'épargne collectée soit investie au bénéfice de programmes d'investissements sociaux. Ainsi, en matière de logement, cette épargne de solidarité (agrée par l'autorité des marchés financiers) permet d'avoir les fonds propres nécessaires pour obtenir des prêts de la Caisse des Dépôts et Consignations et de réaliser des opérations de logements très sociaux.

4. Développer la prévention des expulsions, en innovant et en rendant les dispositifs plus souples : travail interbailleurs, baux glissants...

5. Affirmer que l'accueil des familles avec enfants en hébergement d'urgence, en hôtels ou en Centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) ne peut être qu'une étape de courte durée avant d'accéder à un logement pérenne.

Le manque de logements sociaux, en particulier de logements répondant aux besoins des personnes à bas revenus et en difficultés d'insertion conduit à prolonger l'accueil dans des hébergements d'urgence ou des centres d'hébergement et de réinsertion sociale dont les moyens restent insuffisants. Les familles restent trop longtemps dans les dispositifs d'urgence et de réinsertion (de dix-huit mois à trois ou quatre ans) ce qui a des conséquences sur l'équilibre de vie des enfants (scolarité, sommeil, alimentation...) et l'autonomie des familles elles-mêmes.

5.1. Limiter l'hébergement des familles avec enfants en hôtels et arrêter de les faire « tourner » d'hôtels en hôtels ce qui déstabilise l'équilibre et la scolarité des enfants.

5.2. Limiter les temps de séjours en CHRS à une année et développer des alternatives de logement en partenariat avec les bailleurs sociaux (résidences sociales, logements dans le diffus, baux glissants...).

5.3. Mettre en place systématiquement un suivi des familles à leur sortie de séjour en CHRS, afin que les personnes soient aidées dans leur installation, leurs travaux d'aménagement, la gestion de leur budget et soient mieux intégrées dans leur nouveau cadre de vie.

5.4. Harmoniser au plan national les critères d'admission dans les centres maternels en imposant l'accueil des bébés avec les mères afin de limiter les placements ; généraliser la possibilité d'y accueillir le père afin de maintenir les liens familiaux dans l'intérêt de l'enfant.

Selon les endroits, seule la mère est acceptée et l'enfant est placé ; dans d'autres les femmes sortant de maternité ne sont pas prioritaires ! Le sort fait aux jeunes mères mineures n'est pas le même partout ; dans la plupart de ces centres le père n'a pas sa place.

RECOMMANDATION

III - Lutter contre les inégalités d'accès aux soins et de prévention des enfants en mettant en place un Plan santé enfant et adolescent.

Mettre en place un plan santé Enfant et Adolescent confié aux Agences régionales de Santé et améliorer la coordination des différents systèmes de soins afin de lutter contre les inégalités.

L'organisation des soins et de la prévention actuelle se heurte à des obstacles et des inégalités d'accès pour les enfants et adolescents de familles précaires.

Investir dans la prévention et les soins pour les populations précaires, notamment les enfants et adolescents, s'avère extrêmement rentable en matière de santé publique.

- Soigner les enfants et les adolescents dans une mission d'intérêt général ce qui permettrait de ne pas appliquer la tarification à l'acte (T2A) aux soins hospitaliers des enfants et adolescents.
- Maintenir des soins privés accessibles en évitant les dépassements d'honoraires et tarifications particulières.
- Assurer la prise en charge gratuite des soins dentaires et ophtalmologiques et de la contraception afin de lutter contre les grossesses précoces.
- Renforcer les attributions et les moyens de la PMI et étendre ses compétences jusqu'à la fin de l'école primaire permettant ainsi de concentrer les équipes scolaires sur les

collèges et lycées et de favoriser le repérage des diverses difficultés somatiques et psychologiques des adolescents.

- Poursuivre le développement des Maisons des adolescents, des équipes mobiles de pédopsychiatrie et autres dispositifs novateurs et pluridisciplinaires.

RECOMMANDATION

IV - Mettre fin aux inégalités d'accès à des modes de garde adaptés en organisant une coordination territoriale des modes de garde des enfants de 0 à 3 ans avec un pilotage unique qui évalue et répond aux besoins des différentes populations

Si un effort financier considérable de près de 12 milliards d'euros (8,5 milliards pour la branche famille, 2,3 milliards pour les collectivités territoriales et 1 milliard pour l'État) a été fait pour la garde d'enfants de moins de 3 ans, on constate toutefois que **les places ne sont pas toujours disponibles là où les besoins sont les plus forts et ne correspondent pas toujours aux horaires et aux revenus des parents**. La multiplicité des acteurs et financeurs est sans doute un point faible de l'organisation actuelle.

Les personnes privées d'emploi sont très souvent exclues de l'accès à un mode de garde soit pour des raisons financières, soit parce qu'elles ne remplissent pas les conditions d'activité pour être prioritaires. Les parents qui ont des horaires atypiques ont des difficultés à trouver un mode de garde collectif adapté. Il en ressort que 91 % des enfants dont les parents ont les plus bas revenus sont gardés principalement par leurs parents, ce qui a des conséquences lourdes sur leur insertion professionnelle.

L'investissement dans l'accueil de la petite enfance (notamment sur les modes de garde) favorise l'égalité des chances entre enfants et participe à l'insertion des familles, notamment monoparentales.

RECOMMANDATION

V - Refuser les conséquences de la précarité et de l'exclusion des enfants sur leurs parcours scolaires

La précarité et l'exclusion sociale qu'elle entraîne pour de nombreux enfants ont, de l'avis de tous les observateurs, des conséquences lourdes sur leurs parcours scolaires, notamment pour ceux dont les familles vivent dans des zones urbaines dans lesquelles il y a une très faible mixité sociale.

Il est évident que le développement d'une politique du logement favorisant la mixité sociale ne peut qu'avoir des effets au long cours sur la mixité scolaire.

De l'avis de tous les participants à la Conférence d'actualité il est indispensable de surcroît de travailler autrement sur l'approche de l'école par les élèves et leurs familles et de favoriser la compréhension de ces réalités sociales par les enseignants et les équipes éducatives. Ceci passe par la formation et la sensibilisation de ces équipes et un travail pluridisciplinaire avec tous les acteurs de l'enfance sur le territoire.

1. Développer et évaluer des initiatives pour développer la mixité sociale dans les établissements scolaires (« busing », programmes immobiliers...).

2. Faire de l'établissement scolaire un « lieu ressources », identifié comme tel par les élèves et leurs familles, porteur d'une dynamique propre, rassemblant une équipe pédagogique, ayant une expérience réelle de la diversité des difficultés et capable de s'engager et d'établir des relations fortes.

2.1 Former les équipes au savoir-faire et au savoir-être afin que puisse s'établir une reconnaissance réciproque entre les enseignants, l'équipe éducative, les élèves et leurs familles :

- Avoir une approche positive et constructive avec les familles basée sur la conviction qu'elles légitiment l'école auprès de leurs enfants et que l'institution scolaire ne peut se passer d'elles :
- Établir des relations différentes avec les parents qui ne soient pas focalisées uniquement sur les résultats scolaires mais aussi sur les qualités de l'élève.
- Prendre le temps d'aller vers les parents et les familles, tout particulièrement les familles vulnérables, afin de leur expliquer le fonctionnement et les attentes de l'école.
- Mettre en place une formation pédagogique pour les nouveaux enseignants et tous les membres des équipes éducatives à l'approche des difficultés sociales vécues par certains élèves et leurs familles.

2.2 Travailler en équipes et en réseaux pluridisciplinaires avec les autres acteurs locaux pour aider les établissements scolaires aux prises avec des enfants présentant des difficultés psycho sociales.

- Développer la médiation « Famille - École - Cité » et aller à la rencontre des jeunes sur ces trois pôles.
- Monter un travail régulier en réseau, notamment pour les élèves en voie de décrochage et/ou décrochés, avec les assistantes sociales, les équipes de prévention, les éducateurs de quartier, la pédopsychiatrie... (ex. : cellule de veille dans l'établissement).
- Repérer et prendre en charge la souffrance des jeunes dans le cadre d'une approche pluridisciplinaire (Maison des adolescents, équipes mobiles de pédopsychiatrie...).

3. Individualiser l'enseignement et personnaliser la relation individuelle.

3.1 Former à une approche pédagogique basée sur la valorisation de l'ensemble des compétences de l'enfant et l'adolescent :

- Ne pas renoncer à croire que les élèves des milieux défavorisés peuvent réussir. Bannir le « c'est déjà pas mal » et avoir une ambition forte pour eux.
- Donner aux élèves les moyens de fournir la pleine mesure de ce qu'ils savent faire en matière scolaire.
- Apprendre autrement et mobiliser les élèves à partir d'activités leur permettant de redécouvrir qu'ils sont capables de réussir.
- Valoriser les élèves, mettre en évidence leurs réussites devant leurs parents et l'équipe pédagogique plutôt que de souligner leurs insuffisances.
- Valoriser les cultures différentes et reconnaître les connaissances spécifiques qu'elles apportent.

3.2 Développer et valoriser le Tutorat et le Parrainage notamment étudiant.

RECOMMANDATION

VI - Développer des réponses innovantes et coordonnées pour favoriser le maintien des liens des familles en situation de précarité et protéger l'équilibre des enfants

Continuer à mettre pleinement en œuvre la prévention et l'innovation prévues par la loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance. Faire de la prévention une priorité politique pour éviter les trop nombreuses situations de placements d'enfants liées à la précarité des familles.

La loi de 2007 réformant la protection de l'enfance partait du constat de l'évolution du dispositif ces dernières années vers une plus grande judiciaireisation avec une augmentation des placements judiciaires d'enfants.

Trop souvent des négligences et carences qui auraient dû être traitées en amont par la prévention et l'accompagnement des familles en situation de précarité étaient à l'origine de la saisine de l'autorité judiciaire et entraînaient la rupture des liens familiaux sans que tout soit mis en œuvre pour maintenir l'enfant chez lui. (cf. article 375-2 du code civil, « chaque fois qu'il est possible, le mineur doit être maintenu dans son milieu actuel »).

Veiller à ce que des contraintes budgétaires ou politiques ne puissent pas se répercuter sur de telles actions essentielles pour la protection des enfants et des familles :

Malgré un contexte budgétaire difficile les priorités des départements doivent renforcer la prévention afin que les ressources financières et humaines allouées permettent la mise en œuvre pleine et entière de la loi du 6 mars 2007 en termes de prévention, de soutien à la parentalité, d'accueil d'urgence, d'aide psychologique, de médiation familiale, de lieux d'accueil enfants parents, de pratiques innovantes.

Faire de la périnatalité une priorité car il y a une « survulnérabilité » des situations de grande précarité qui doivent être prises en compte à ce stade.

Les budgets fléchés de l'Etat ne doivent pas être amputés et notamment ceux relatifs au fonds national de protection de l'enfance dont le décret n'a été publié qu'en mai 2010.

1. Apporter des réponses coordonnées d'aide et de soutien aux parents en situation de vulnérabilité (mères mineures, expulsions locatives, hébergement en hôtels ou en centres maternels) pour accompagner les parents et éviter le placement des enfants pour des raisons liées à la situation économique.

- Décloisonner le fonctionnement des différentes institutions : former les professionnels à aller vers les familles, à les aider pour qu'elles deviennent acteurs de leurs droits.
- Mutualiser et coordonner par des contrats territoriaux les actions traditionnellement cloisonnées avec l'ensemble des acteurs qui œuvrent dans le champ très large de l'enfance et de la famille (élus, société civile, associations, services de l'Etat, justice, etc.) : développement et diversification de structures de la petite enfance, création de réseaux d'assistantes maternelles, politique intercommunale de la famille...
- Travailler avec les associations porteuses de placements traditionnels pour qu'elles élaborent avec les départements des projets de retour progressif en famille, de placement à domicile et de tout ce qui est alternatif.
- Construire un projet global défini réellement avec la famille et qui la mobilise ; le contractualiser et faire suivre son déroulement par un référent famille.
- Prendre en compte les différents réseaux de solidarité familiaux ou culturels existants dans les quartiers.
- Soutenir et développer « l'aide à la gestion du budget familial » AGBF (mesure judiciaire de la loi de mars 2007 remplaçant la tutelle aux prestations sociales) qui est un moyen éducatif de redynamiser les familles ainsi que l'accompagnement à l'économie sociale et familiale, AESF, (mesure mise en œuvre à la demande des parents ou avec leur accord, sur proposition du service de l'aide sociale à l'enfance).

- Soutenir des projets innovants comme les maisons des familles qui fédèrent des actions de soutien à la parentalité, notamment en cas de difficulté.

2. Quand le placement est inévitable :

- Ecouter les enfants et être convaincu qu'ils ont le droit d'être entendus et d'avoir une réponse à leurs questionnements générateurs de souffrance.

Tous les professionnels reconnaissent que la séparation peut avoir des effets néfastes sur l'équilibre psychique de l'enfant, même s'il est indispensable de le protéger; cette mesure doit faire l'objet d'une explication afin que l'enfant en comprenne les raisons.

Certains enfants qui perdent leurs repères familiaux peuvent se montrer très agressifs avec leur famille d'accueil ou envers eux-mêmes et/ou se désinvestir de l'école et se mettre en échec scolaire.

- Mieux préparer le placement avec l'enfant, la famille et la famille d'accueil afin d'éviter l'incohérence dans le processus décisionnel et la souffrance pour les enfants et les familles.

L'équipe chargée du placement familial doit faire un travail important de mise en lien avec la famille d'accueil, sans dévaloriser les parents aux yeux de l'enfant ni leur faire perdre leur qualité de référents. Les professionnels en charge de l'enfant doivent arriver à accepter qu'il a le droit d'aimer ses parents quoi qu'ils aient fait et même si la séparation est indispensable.

- Reconnaître à l'enfant le droit de nouer un vrai lien d'affection avec sa famille d'accueil tout en maintenant le lien avec ses parents. Ne pas faire passer l'enfant d'une famille d'accueil à une autre sans lui en expliquer les raisons et lui permettre de maintenir un lien avec une famille chez qui il a passé du temps et noué des liens affectifs forts.

Dans son rapport de 2006, la Défenseure des enfants avait proposé la création d'un « statut des tiers qui partagent ou ont partagé la vie d'un enfant et ont des liens affectifs forts avec lui » parmi lesquels les familles d'accueil.

- Favoriser le retour progressif en famille en développant les initiatives innovantes.
- Garantir le maintien automatique des allocations familiales lorsque les parents sont en dessous d'un certain seuil de revenu afin que ce maintien ne soit pas laissé à la seule bonne volonté du juge et de la CAF et qu'ils puissent disposer de ressources suffisantes pour maintenir des liens lors des rencontres avec leurs enfants.

3. Revaloriser les professionnels de terrain et les aider en adaptant systématiquement les formations délivrées dans les centres de formation de travail social, de psychologie, de magistrats aux problématiques de la précarité sociale :

Former tous les professionnels de l'enfance dès la formation initiale à une culture sociologique des réalités sociales afin d'apprendre très tôt à appréhender les situations de précarités pour réagir en amont et aider les parents à développer leurs compétences.

Prendre en compte systématiquement dans les rapports sociaux l'impact du chômage, les configurations du logement, du quartier mais aussi les réseaux de solidarité. Comprendre comment il est possible d'aider les parents à développer leurs compétences parentales sans dévaloriser les parents qui ont des difficultés à gérer leur revenu surtout lorsqu'il est très bas.

4. Renforcer le travail en partenariat et le décroisement et prévoir le temps disponible pour l'analyse des pratiques des professionnels en groupe pluridisciplinaire.

RECOMMANDATION

VII - Redynamiser la solidarité directe entre les personnes par des campagnes de sensibilisation nationales et locales autour d'actions de proximité

S'il est clair que l'État a la responsabilité de veiller à l'application des lois votées par le Parlement pour lutter contre la précarité et l'exclusion sociale, les différents pouvoirs publics doivent mettre tout en œuvre pour redynamiser la solidarité directe entre les citoyens par des campagnes de sensibilisation autour d'actions de proximité indispensables pour restaurer les liens sociaux : tutorat, parrainage, congés solidaire, épargne solidaire, service civique, actions intergénérationnelles...

RECOMMANDATION

VIII - Se doter d'un outil de lutte contre la discrimination pour origine sociale

Signer et ratifier le protocole 12 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, défini le 4 novembre 2000 par le conseil de l'Europe, qui « réaffirme le principe de non-discrimination... fondée sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation » et l'inscrire dans le droit français.