



# Rapport du groupe de travail Familles et pauvreté

Mars 2001



*Rapport*

# Rapport du Groupe “Familles et Pauvreté”

A Madame **Ségolène Royal**,  
Ministre déléguée de la Famille et de l'Enfance

Rapporteur **Pierre Naves**, inspecteur général des Affaires sociales





# Sommaire

**Lettre** de mission à Pierre Naves

**Liste** des membres du groupe

**Calendrier** des réunions thématiques

**Rapport**

**Annexes**

- Liste des personnes auditionnées
- Contribution de l'UNAF : familles et pauvreté
- Contribution ATD/Cité Noisy
- Contribution FNARS : accueil en urgence, le 115
- Contribution MSA : viticulteurs pauvres de Cognac
- Familles pauvres et nouvelles technologies (UNAF)
- Recension DREES/ CNAF des études et recherches
- Éléments documentaires et bibliographiques donnés lors de chaque séance



# Membres du groupe de travail

## **“Familles et Pauvreté”**

# Calendrier des réunions du groupe de travail **“Familles et Pauvreté”**



# Rapport

## du Groupe de travail “Familles et Pauvreté”

### Les propositions

#### 1 • Rendre plus effectif l'accès aux droits qui intéressent les parents en situation de pauvreté

- 1.1 • simplifier les conditions d'ouverture de droits
- 1.2 • faciliter l'accès aux dispositifs (notamment sociaux)
- 1.3 • développer l'appui juridique à de multiples situations individuelles
- 1.4 • faire progresser le droit positif
- 1.5 • rendre effective la CMU pour tous les parents (et leurs enfants) en situation de pauvreté, qui peuvent en bénéficier
- 1.6 • s'opposer à des “catégorisations” dont peuvent être victimes des parents en situation de pauvreté

#### 2 • Permettre aux parents en situation de pauvreté de concrétiser leurs attentes

- 2.1 • instituer dans les meilleurs délais des “comptes protégés” et intervenir en amont pour prévenir les situations de surendettement
- 2.2 • amplifier l'effort en direction de l'insertion par l'activité économique
- 2.3 • améliorer et adapter les aides dans une “logique de droits communs” pour éviter les discontinuités
- 2.4 • aider financièrement les organismes (notamment associatifs) qui écoutent, conseillent et appuient les démarches des familles pauvres en matière de logement
- 2.5 • éviter que des problèmes de logement ne privent des parents séparés auxquels la garde des enfants n'est pas confiée, des moyens de les accueillir, même épisodiquement
- 2.6 • développer les possibilités d'internat scolaire pour les enfants de parents en situation de pauvreté
- 2.7 • faciliter la prise en charge de leur santé par les parents en situation de pauvreté
- 2.8 • aider les parents en situation de pauvreté “à (re)trouver le chemin de l'école”, mais aussi “aider l'école à aller vers ces parents”
- 2.9 • développer les réseaux d'aide et d'écoute aux parents en direction des parents en situation de pauvreté, à partir des besoins liés à la scolarité de leurs enfants
- 2.10 • contribuer à la transmission entre générations des savoirs familiaux
- 2.11 • permettre à un nombre croissant de parents pauvres de partir en vacances avec leurs enfants
- 2.12 • utiliser les NTIC (nouvelles technologies de l'information et de la communication) comme un levier au service des parents en situation de pauvreté
- 2.13 • améliorer le fonctionnement du système de protection de l'enfance afin de réduire le nombre de décisions de placements d'enfants et les conditions dans lesquelles celles-ci sont réalisées

### **3 • Améliorer les dispositifs d'intervention au service des parents en situation de pauvreté**

- 3.1 • développer les modes d'interventions des travailleurs sociaux, auprès des parents en situation de pauvreté qui vivent à leur domicile
- 3.2 • innover dans les relations avec les parents en situation de pauvreté
- 3.3 • accroître les possibilités d'accueil de parent(s) avec enfant(s) qui ont à faire face à des situations d'urgence, de façon à éviter des séparations qui risquent ensuite de perdurer
- 3.4 • promouvoir l'utilisation des crédits d'insertion non seulement pour l'allocataire du RMI mais aussi pour les membres de la famille de celui-ci
- 3.5 • privilégier l'accompagnement des familles et la mise sous tutelle des prestations à la suspension les allocations familiales, même en cas d'absentéisme scolaire avéré
- 3.6 • conforter le rôle des pères de jeunes enfants, en situation de pauvreté, dont la situation peut relever de l'aide sociale à l'enfance
- 3.7 • soutenir le développement des réseaux de santé
- 3.8 • renforcer les moyens des services publics de psychiatrie
- 3.9 • améliorer la prise en charge des parents en situation de pauvreté, atteints de maladie grave
- 3.10 • améliorer les dispositifs de soutien financier organisés en direction des enfants des parents en situation de pauvreté dans le cadre de leur scolarité
- 3.11 • renforcer les coordinations entre les différents services publics
- 3.12 • développer la culture de "gestion de projet"
- 3.13 • promouvoir la mise en commun des études et recherches sur les "familles pauvres"
- 3.14 • à partir des cas "extrêmes" des pères détenus, s'interroger sur les relations que peuvent développer des parents en situation de pauvreté avec leurs enfants

# Rapport

## du Groupe de travail “Familles et Pauvreté”

En installant, le 11 septembre 2000, le groupe “Familles et Pauvreté”, la Ministre déléguée de la Famille et de l’Enfance lui a demandé de mener une réflexion et de formuler des propositions relatives aux **interactions actuelles** entre les situations de pauvreté ou de précarité et l’exercice auquel aspirent les familles concernées, des droits et des devoirs qui sont les leurs, à commencer par ce *“droit commun de vivre dignement avec ceux qu’on aime et qui vous aiment”*.

Il était demandé au groupe, prenant acte des décisions de la Conférence de la Famille du 15 juin 2000 destinées aux familles les plus démunies (en particulier la réforme de l’allocation logement, entrée en vigueur début 2001, l’amélioration de l’accès aux modes d’accueil collectifs et individuels de la petite enfance, l’aide au retour à l’emploi des mères de famille), de contribuer par ses préconisations à la préparation de la prochaine Conférence 2001.

Il lui était également demandé de tenir compte des travaux engagés par ailleurs dans le cadre de l’évaluation et de l’actualisation du programme national de lutte contre les exclusions, du groupe de travail sur l’autorité parentale présidé par la Ministre déléguée de la Famille et de l’Enfance, des suites données au rapport de l’IGAS sur l’aide sociale à l’enfance et les placements, de la mise au point de la nouvelle convention d’objectifs et de gestion entre la CNAF et l’Etat, de la réflexion prospective du Commissariat général du Plan sur “les jeunes et les politiques publiques” ainsi que, plus largement, des actions sectorielles conduites dans des domaines ayant à voir avec son sujet par différents ministères.

Il ne s’agissait donc pas de refaire l’inventaire des politiques sociales et familiales ou quelque catalogue exhaustif de toutes les mesures susceptibles d’avoir un impact sur les conditions de vie des

familles et de leurs membres mais de s’attacher très précisément aux **points d’intersection où fragilités sociales et familiales conjuguent leurs effets négatifs** et risquent de précipiter ou d’enfermer parents et enfants dans des systèmes d’incertitude et de déstabilisations cumulatives. Il s’agissait de porter l’attention là où les nouvelles réalités de la famille contemporaine croisent les déclinaisons, anciennes et actuelles, de la pauvreté et de la précarité, là où la résonance familiale de l’insécurité sociale et l’impact social de la vulnérabilité familiale convergent et s’aggravent mutuellement, là où la “désaffiliation” doit être prise au pied de la lettre, comme érosion ou distorsion conjointe des liens publics et privés. Il s’agissait, prenant la mesure de ces imbrications et en ne réduisant pas la question de la pauvreté en famille à l’addition de pauvretés individuelles, d’apprécier les dynamiques à l’oeuvre et leurs effets en cascade afin d’en tirer, pour l’action publique, un certain nombre de propositions de nature à les prévenir, à les enrayer, à leur opposer une démarche de **promotion et de consolidation familiales** ne gommant pas la diversité des situations.

Comme le faisait remarquer Jacques Commaille lors de la première séance du groupe de travail : *“on présente souvent la famille, dans la recherche en sciences sociales, comme une instance de reproduction ou de perpétuation des inégalités, notamment de la pauvreté ; l’objectif, pour nous, c’est peut-être de faire que la famille, avec l’aide des pouvoirs publics et celle de la société civile, devienne une instance qui contribue aussi à sortir de la pauvreté”*. Cela implique que la famille ne soit pas “la grande absente” de politiques sociales parfois trop centrées sur le bénéficiaire ou l’allocataire individuel, sur l’usager ignoré dans ses liens familiaux. Cela implique aussi de tourner définitivement la page du vieux familialisme à la française pour lequel la famille

était a-sexuée (le problème de l'inégalité des sexes étant éludé), a-sociale (la question de ce qui fait socialement obstacle à l'exercice de la plénitude de ses attributions n'étant pas posée) et a-économique (sa relation à l'emploi étant réduite à la "conciliation" de la vie familiale et professionnelle, laissée à la charge exclusive des mères).

Pour indiquer l'état d'esprit dans lequel le groupe s'est mis au travail (dont les compte-rendus et certaines contributions joints en annexe témoignent également), on donnera à nouveau la parole à Jacques Commaille qui, dans une note de réflexion remise aux participants, indiquait : *"une telle approche du problème suppose que la dimension proprement familiale soit bien cernée, bien définie, ceci à partir d'une interrogation qui pourrait être la suivante : dans quelle mesure ce qui touche socialement un individu réagit sur les membres de l'unité de vie privée à laquelle il appartient et réciproquement ? Ces effets spécifiques à la famille concernent sa constitution, son fonctionnement, son devenir, le niveau de vie matériel et l'exercice des fonctions de solidarité entre les membres de la famille, l'économie des relations entre les membres de la famille, l'exercice de la fonction de prise en charge des enfants et celle, stratégique, de socialisation, plus généralement les conditions de production du lien social, etc. (...)"*

*D'une telle conception générale découlent quelques principes d'action publique parmi lesquels : transversalisation, coordination des interventions publiques ; soutiens pas seulement financiers, matériels, mais sous forme d'accompagnement, d'aide à l'accomplissement des fonctions ; implication des acteurs sociaux concernés destinataires de cette action publique ; sensibilisation des institutions et les professionnels concernés à ces nouvelles formes d'action publique, notamment par des dispositifs de formation transversalisés ; moyens d'accès à la connaissance et de production de connaissance sur les problèmes concernés.*

*Redéfinir ainsi une action publique sur le problème "Familles et pauvreté", il nous semble que c'est **instituer autrement la famille comme question politique**, c'est à dire en relation avec la réalisation du projet démocratique".*

Au fil de ses travaux, des 14 réunions plénières qu'il a tenues et des nombreuses auditions auxquelles il a procédé (cf. liste en annexe), le groupe Familles et Pauvreté s'est efforcé de mener de front une réflexion portant sur les caractéristiques saillantes des évolutions ayant un impact direct sur le vécu familial des situations de pauvreté ainsi que sur les représentations et les modes opératoires des institutions et des professions intervenant dans ce champ. Il a bénéficié pour ce faire des positionnements divers de ses membres : chercheurs familiaux de ces questions, partenaires institutionnels de la politique familiale, responsables opérationnels des collectivités territoriales, acteurs associatifs engagés sur le terrain.

On trouvera ci-après évoquées quelques questions de portée générale sur lesquelles il souhaite appeler tout particulièrement l'attention, éléments de cadrage problématique dont procèdent les propositions précises, forcément ciblées, présentées dans ce rapport. Le groupe a été attentif à l'articulation des considérations transversales et de principe, qui lui paraissent devoir irriguer la doctrine d'action publique, avec les conséquences concrètes et nécessairement plus ponctuelles qu'il s'est attaché à en tirer. Fût-ce de manière imparfaite, on a tâché de ne pas oublier ici cette remarque inaugurale de Saul Karsz : *"si la science est, s'agissant des affaires humaines, sans doute un fantasme sans grand rapport avec la production de connaissances par définition partielles et rectifiables, la réflexion théorique a cependant une incidence directe sur la pratique, sur les gestes qu'on pose ou ne pose pas, car les catégories ou les lunettes par le prisme desquelles nous regardons la réalité conditionnent ce que nous en percevons ou non ; c'est pourquoi il arrive qu'on se retrouve bloqué dans la pratique et empêché d'agir non faute de moyens mais faute de concepts..."*.

# 1 ● A propos de la notion de pauvreté

Nous n'entrerons pas dans le détail de la définition du seuil de pauvreté, sachant simplement qu'il n'existe pas en France de seuil "officiel" de pauvreté. Plusieurs définitions coexistent qui font varier le nombre de pauvres de 1,5 millions (INSEE) à 4 millions. Sur la question des seuils et de la définition de la pauvreté, on peut se reporter utilement au rapport de l'Observatoire de la pauvreté et de l'exclusion sociale (2000) et au rapport du CERC de la même année.

Il existe 4 approches conventionnelles de la pauvreté dont les éclairages respectifs sont à prendre en compte :

**la pauvreté monétaire** au regard de laquelle le seuil de pauvreté des ménages est fixé à la moitié du revenu médian par unité de consommation. C'est une approche relativement restrictive qui ne va pas sans paradoxe : une société où la distribution des revenus serait parfaitement égalitaire mais leur montant très faible aurait un taux de pauvreté nul quand bien même on ne pourrait y acheter de quoi se nourrir. On considère que la pauvreté monétaire touchait ces dix dernières années 10 % de la population française, soit 5 millions d'individus dont 1 million d'enfants ;

**la pauvreté d'existence** prend en compte l'impossibilité de satisfaire des besoins dont la détermination préalable n'est pas chose aisée. Cette approche permet toutefois d'asseoir la lutte contre la pauvreté non seulement sur un dispositif d'allocations mais aussi sur le développement d'aides sociales et de prestations en nature concernant la satisfaction de droits sociaux fondamentaux et de mieux s'adapter à la diversité des situations, à condition toutefois de veiller à leurs possibles effets pervers (stigmatisation, inégalités territoriales de traitement, interférences négatives entre revenus du travail et revenus sociaux) ;

**la pauvreté subjective** prend en compte la perception par une famille ou un individu de la situation vécue, ce qui est loin d'être négligeable

mais ne permet pas de neutraliser ces "biais du passé" qui font que la baisse de revenus peut être ressentie comme un indice de pauvreté même lorsqu'ils restent conséquents et, à l'inverse, que devenir Rmiste, quand on n'avait rien, peut être source de satisfaction relative ;

**la pauvreté administrative**, elle, est une définition qui s'applique exclusivement aux allocataires des 8 minimas sociaux et aborde la pauvreté sous l'angle exclusif de la gestion de dispositifs essentiellement référés à la situation des personnes vis à vis de l'emploi.

Les propositions du groupe de travail concernent les familles ressortant de ces différentes définitions mais aussi, plus largement, celles que le travail ne met pas à l'abri de la pauvreté, qui sont à la merci d'un dérapage, d'un crédit qui étouffe, d'une séparation qui précarise.

De son côté, le Conseil économique et social a adopté la définition suivante de la précarité et de la grande pauvreté : *"La précarité est l'absence d'une ou plusieurs des sécurités, notamment celle de l'emploi, permettant aux personnes et familles d'assumer leurs obligations professionnelles, familiales et sociales et de jouir de leurs droits fondamentaux. L'insécurité qui en résulte peut être plus ou moins étendue et avoir des conséquences plus ou moins graves et définitives. Elle conduit à la grande pauvreté quand elle affecte plusieurs domaines de l'existence, qu'elle devient persistante, qu'elle compromet les chances de réassumer ses responsabilités et de reconquérir ses droits par soi-même dans un avenir prévisible"* (rapport du père Wrezinski au CES).

## 2 ● Familles et pauvreté laborieuse

Les témoignages recueillis par le groupe recourent les travaux dont Margaret Maruani a fait état en son sein (notamment, outre les siens, ceux de Sophie Ponthieux et Pierre Concialdi) : les familles en situation de pauvreté ne sont pas seulement celles touchées par le chômage mais celles aussi

où les revenus du travail ne permettent pas ou très difficilement de vivre dignement. De ce point de vue, l'incidence incontestablement positive du recul du chômage sur la vie de nombreuses familles ne doit pas masquer combien d'autres sont en même temps destabilisées par le développement de formes de **pauvreté laborieuse** qui font qu'il existe aujourd'hui, parmi les adultes chargés de familles, de très nombreux travailleurs pauvres qui ne se confondent pas avec les chômeurs. On estime que 3.200.000 personnes travaillent pour un salaire inférieur au SMIC, pour l'essentiel du fait du temps partiel. Les emplois à bas salaires (moins de 5000 F par mois) concernaient 11% des salariés en 1983 et 17 % en 1998. Parmi eux, les emplois à très bas salaires (moins de 3750 F par mois) sont passés pendant la même période de 5 % à 10 %.

Le développement des emplois **précaires** (les emplois créés le sont majoritairement sous la forme de CDD qu'expérimentent en masse les nouveaux entrants sur le marché du travail, qu'il s'agisse de jeunes aux parcours insécurisés ou d'hommes et de femmes retrouvant une activité après une période d'interruption) et de ceux où **le temps partiel** n'est pas choisi mais contraint, agit directement sur la paupérisation familiale. Le CERC évalue de son côté à près de 6 % le nombre de salariés en situation de pauvreté. **La pauvreté n'est donc plus une conséquence de l'inactivité.** D'où l'importance de renforcer les procédures d'intéressement et dispositifs permettant de cumuler pendant une période déterminée revenus d'activités et revenus sociaux afin d'encourager la reprise d'emploi en gommant les effets désincitatifs du travail (données objectives ne signifiant nullement que les parents "refuseraient" de travailler et s'accommoderaient des minima sociaux : diverses enquêtes de l'INSEE montrent que les Rmistes souhaitent majoritairement et en priorité retrouver un emploi). Il convient en même temps d'avoir présent à l'esprit que, sans développement d'emplois réellement solvabilisants, nombre de familles risquent d'être maintenues dans la pauvreté et fragilisées dans l'exercice de leurs responsabilités, en premier lieu parentales.

De ce point de vue, le groupe a souligné le danger qu'il y aurait à faire aveuglément confiance aux

effets mécaniques de la reprise sur la situation des familles :

- d'une part, parce que celle-ci risque de laisser subsister et d'isoler davantage un noyau dur de familles que les difficultés accumulées ne mettent pas en position de profiter de la croissance et dont le sentiment d'être durablement exclues de ses bénéfices peut attiser le sentiment de mal-être ;
- d'autre part, parce que les caractéristiques des emplois créés ne permettent pas aux familles d'accéder à un minimum de sécurité matérielle et psychologique.

### 3 ● "Le sexe de la pauvreté familiale"

Les travailleurs pauvres sont à 80 % des femmes : 16 % de celles qui ont de très bas salaires sont des mères élevant seules leurs enfants et 15 % ont un conjoint sans emploi. Pour elles et leurs familles, ce salaire est vital et certainement pas d'appoint. Cette dimension sexuée de la pauvreté familiale est encore trop souvent passée sous silence.

Les familles dites monoparentales (à 85 % des femmes seules avec enfants) représentent 1,7 millions de foyers, soit 16 % de l'ensemble des familles. Elles recouvrent des situations très diverses du point de vue juridique (divorce, veuvage, célibat) et financier mais 17 % d'entre elles ont cependant des revenus inférieurs au seuil de pauvreté. Comme le note Irène Théry : *"le risque n'est pas la monoparentalité en tant que telle, c'est l'accumulation. Ce sont les mêmes femmes qui ont la solitude et les nouveaux emplois disqualifiés à horaires difficiles"*.

La situation, temporaire ou durable, de monoparentalité semble parfois assimilée à une "tare" chez les familles démunies et on la soupçonne, au mépris de la diversité des situations, d'induire obligatoirement incapacité ou faiblesse éducative ; bien des travaux de recherche montrent, à l'inverse, qu'en cas de difficultés comportementales des enfants (auxquelles d'autres formes de familles n'échappent pas), ce n'est pas la structure monoparentale qui est en cause mais la combinaison,

chez certaines d'entre elles, de l'isolement social et affectif, de la difficulté matérielle et des pesanteurs psychologiques qui en résultent, toutes choses affectant le climat, le contrôle et l'espoir familial. Le groupe de travail a recueilli plusieurs témoignages mettant en cause le regard porté sur les familles monoparentales en situation de précarité par des interlocuteurs (scolaires, sociaux) issus des classes moyennes, pourtant eux-mêmes (elles-mêmes) souvent confrontés à l'éducation solitaire d'un enfant mais davantage à l'abri de la pauvreté et de cette forme de stigmatisation réservée aux plus démunis qu'ils n'étaient pas les derniers à relayer.

Il faut donc ici rappeler à la fois la banalité et la spécificité des épreuves qu'ont à affronter les familles dont la marge de manœuvre financière est réduite. Banalité car ces familles sont, comme les autres, concernées par le mouvement d'individualisation et de privatisation des références et des normes qui affecte, depuis une trentaine d'années, la stabilité des couples dans tous les milieux ; les aspirations de leurs membres ne sont pas différentes ; elles n'ont pas le privilège du divorce et n'ont pas à se voir opposer des modèles ou des mœurs qui n'ont plus cours ailleurs ; il est, chez elles comme chez d'autres, des séparations voulues et d'autres qui sont subies. Mais spécificité aussi car toutes les familles n'ont pas, pour aborder les mutations et les risques inédits de la famille, les mêmes ressources, en particulier lorsque la fragilisation familiale liée à la rupture d'un couple se combine à la fragilité sociale ou y précipite, dans un contexte où les salaires féminins sont, on l'a vu, les plus modestes voire les plus structurellement insuffisants, où le surchômage féminin est avéré ainsi d'ailleurs que sa durée plus longue, où la charge des enfants continue d'incomber d'abord aux femmes.

L'inégalité persistante des rapports entre les sexes, dans la famille et sur le marché du travail, et la précarité sociale conjuguent leurs effets négatifs que les séparations révèlent et accentuent. Sans s'y attarder ici car ces questions ont donné lieu à des annonces récentes par la Ministre de la Famille et de l'Enfance, relatives à l'autorité parentale et

au renforcement de son exercice conjoint, et ont fait l'objet d'une coordination avec le groupe "Autorité parentale", il convient de signaler qu'ont été prises en compte dans ce cadre les difficultés concrètes auxquelles sont confrontés, en cas de séparation, les parents aux ressources les plus faibles.

S'agissant, enfin, de la sortie de l'allocation parentale d'éducation, qui concerne, elle aussi, majoritairement les femmes et prioritairement celles les moins qualifiées, le groupe partage les observations formulées par Margaret Maruani relatives à la difficulté du retour vers l'emploi, raison pour laquelle la dernière Conférence de la Famille a décidé de permettre un cumul transitoire de revenus.

Les femmes étant les premières victimes des "salaires comprimés et contraints", les méfaits du sous-emploi imposé l'emportent de beaucoup pour elles sur les bienfaits du travail à temps choisi ; si la notion de chef de famille a disparu de nos lois, dans l'ombre de "M. Gagne-Pain", on trouve toujours "Mme Gagne-Petit" dont la discrimination au travail handicape la stabilité matérielle des familles.

## 4 ● Familles pauvres ou familles en situation de pauvreté ?

Parler de "familles pauvres" laisse entendre que la pauvreté suffirait à définir les familles qu'elle touche et qu'au regard de cette caractéristique, toutes les autres s'effaceraient, toutes les diversités seraient bonnes à gommer, que l'on tiendrait là l'alpha et l'omega de leur vie. Or les familles ainsi exposées, si elles partagent des difficultés communes, ne les affrontent pas pour autant de la même manière et n'en sont pas pour autant unidimensionnelles. La précarité et la pauvreté affectent certes toutes les dimensions de l'existence, des liens familiaux et sociaux, des représentations que chacun a de soi et chaque famille de son histoire, mais elles ne sauraient être le prétexte d'une stigmatisation faisant bon marché des espoirs ordinaires, des ressources mobilisées et mobilisables pour faire face. **Les familles ne sauraient être définies par ce qui leur fait défaut.**

La pauvreté n'est pas un état ou une seconde nature dévorant la première. C'est un **processus** au cours duquel les conditions objectives et subjectives interagissent, les accidents de parcours et les possibilités de rebondir s'entremêlent, les entrées et les sorties ne sont jamais complètement barrières. Différentes dimensions s'y intriquent d'une manière dont la complexité ne doit pas être sous-estimée si l'on veut tenter d'agir juste pour prévenir les risques, enrayer la dialectique des insécurités familiales et sociales, accompagner en respectant. Parler de "familles pauvres" fige des situations qui ne le sont jamais et uniformise des expériences où la singularité a sa part.

C'est pourquoi on préfère parler de "familles ou parents en situation de pauvreté" afin de prendre en compte ce qu'il peut y avoir de durable ou de momentané dans la pauvreté familiale. Afin de faire clairement entendre qu'il ne s'agit pas d'assister des familles assignées à leur disqualification et soumises à la transparence abusive dont se payent encore trop de façons d'aider. Afin de souligner aussi qu'on n'a pas affaire à des familles "objets" de quelque sollicitude compassionnelle ou "pitié démocratique" (Saul Karsz) mais que les seuls dispositifs efficaces et postures honorables sont ceux qui renforcent la capacité de se construire ou de se reconstruire comme sujet, comme acteur de sa vie individuelle et familiale, pleinement inscrit dans une chaîne généalogique et générationnelle où les transmissions ne sont pas que matérielles, où la mémoire n'est pas que celle du malheur subi mais celle aussi des ressources et des résistances qui s'y opposent.

## 5 ● De quelques conséquences en termes d'approche

Les propositions formulées ci-après ont en commun ces quelques convictions transversales :

- les **solidarités privées** sont toujours plus fortes quand les **solidarités publiques** sont assumées ;
- les droits et les devoirs sont indissociablement liés ; il ne s'agit ni de demander plus à ceux qui ont moins ni de leur demander moins mais de

consolider ou de restaurer, contre les discontinuités de la vie et celles, encore trop fréquentes, des dispositifs de solidarité, la capacité des familles atteintes par la pauvreté à récupérer la maîtrise de leurs vies, de leurs choix, et à exercer pleinement ce "**droit aux devoirs**" qui est le propre de toutes les familles, quelles que soient leur configuration juridique et les conditions matérielles de leur existence ;

- l'approche assistancielle où la contrepartie du secours est la contrainte normative, l'approche libérale excessivement psychologisante où la détresse familiale est assimilée à une faute morale ou à une pathologie déconnectées des inégalités sociales, l'approche populiste où l'angélisme sentimental prélude souvent au désenchantement brutal sont autant d'écueils qui guettent et dont on ne saurait trop se garder ;

- le **droit à l'intimité** des familles doit être d'autant plus attentivement préservé et respecté que la pauvreté expose à un surcroît de visibilité qui, en retour, fragilise et disqualifie davantage ;

- le travail social et, d'une manière générale, les solidarités mises en oeuvre doivent témoigner d'une grande vigilance à l'égard de la tentation récurrente des causalités linéaires dont les vertus faussement explicatives ne constituent en rien un guide pour l'action (l'ethnicisation des problèmes sociaux et la sanitarisation des problèmes familiaux en fournissent deux exemples, signalés lors des auditions) ;

- la priorité est de rendre effectif **l'accès au droit commun** et non d'enfermer des populations spécifiques dans un arsenal de mesures spécifiques ; promouvoir des droits réels et non pas formels oblige à prendre en compte les spécificités des situations de pauvreté et de précarité mais sans jamais y réduire la complexité vécue des histoires familiales et des trajectoires personnelles.

Les propositions qui suivent combinent des approches différentes des problèmes auxquels parents et enfants dans la difficulté matérielle sont confrontés ; elles appellent une évolution conjointe des façons de faire et du regard porté sur les familles.



# 1 *Rendre plus effectif l'accès aux droits*

Les parents en situation de pauvreté ont des devoirs vis à vis de leurs enfants, ils en mesurent l'importance ; ils ne peuvent souvent les remplir que si **les droits qui leurs sont reconnus** leurs sont effectivement ouverts.

L'importance des **cas de non-recours** pose aussi la question de la qualité du service aux usagers, en particulier pour les organismes de sécurité sociale<sup>1</sup>.

Certes les organismes de sécurité sociale se sont engagés dans un vigoureux effort d'amélioration de leur qualité de service (délais de versement, modalités d'accueil, ...) mais **leurs usagers rencontrent encore de nombreuses difficultés** pour faire valoir leurs droits. Ces difficultés peuvent avoir des conséquences catastrophiques pour des familles : par effet matériel direct (par exemple : une interruption de versement de prestations familiales à la suite d'un déménagement dans un autre département) ainsi que par les **effets induits par l'incertitude** de disposer de ressources que craignent d'avoir à endurer, même pour un temps bref, ces familles. Elles n'ont souvent pas d'épargne accumulée permettant de faire face à des imprévus, malheureusement tout à fait probables !

Quatre types d'actions transverses pour les parents en situation de pauvreté (mais qui peuvent avoir une portée plus générale) sont d'abord présentées :

- simplifier les **conditions d'ouverture de droits (1.1)** ;
- faciliter aux usagers **l'accès aux dispositifs, notamment sociaux (1.2)** ;

<sup>1</sup> et on se référera utilement au rapport 2000 de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (en particulier son chapitre 5 : l'accès aux droits des populations en difficulté) ainsi qu'aux travaux 2000 de ce même Observatoire (en particulier le cahier n°3 : Les relations des personnes en difficulté avec les organismes).

- développer les soutiens **juridiques à de multiples situations individuelles (1.3)** ;
- faire **progresser le droit positif** à partir de cas emblématiques (1.4).

Elles sont complétées par des propositions dans deux domaines :

- le droit à la santé grâce à la CMU (1.5) ;
- la lutte contre les discriminations (1.6).

## 1.1 ● simplifier les conditions d'ouverture de droits

### Constat

La multiplicité des conditions d'ouverture de droits est certes compréhensible (addition chronologique de règles, pluralité des institutions sources de règles, diversité des situations personnelles à prendre en compte, ...) elle n'en est pas moins aujourd'hui inadmissible :

- elle **empêche la lisibilité des dispositifs pour les personnes concernées**, qui peuvent ressentir cette complexité comme source d'arbitraire et d'injustices ;
- elle est une des causes du non recours ;
- elle complique et alourdit la **tâche des professionnels**.

Certes les conditions d'ouverture de droits relèvent de **3 niveaux de règles juridiques** : certaines sont du domaine de la loi ; certaines sont du domaine réglementaire, au niveau du décret par exemple ; mais d'autres relèvent de pratiques internes à des organisations et parmi elles "tout simplement" la rédaction des formulaires.

**Des efforts sont entrepris (au niveau national) depuis plusieurs années** afin de simplifier ces dispositifs. Ainsi la COSA, (Commission pour les Simplifications Administratives, instituée auprès du Premier Ministre par décret du 2 décembre 1998) a déjà permis que de nombreuses simplifications soient réalisées<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> et l'on doit citer aussi le rôle et les efforts du Médiateur de la République de ses services et de ses correspondants.

De même, dans le cadre de leur étude sur les CASU (commissions de l'action sociale d'urgence créées par la loi de lutte contre les exclusions - art. 154) les inspections générales (IGAS et IGA) ont montré **qu'au niveau départemental des simplifications étaient possibles**, dès l'instant où existait une réelle volonté partagée d'aboutir.

### Proposition

- **Au niveau départemental**, charger les préfets de s'appuyer sur les CASU pour étendre les simplifications d'ouverture de droits (en fixant un échéancier de réalisation).
- **Au niveau national**, en s'appuyant sur l'expertise et la compétence de la COSA en relation avec la CNAF (et la CNAMTS) **harmoniser les conditions d'études des ressources pour les prestations RMI, API, CMU** quant à :
  - la définition même des ressources prises en compte et la durée soumise à examen ;
  - la périodicité des déclarations ; la périodicité des révisions de situation en fonction des modifications des sources ou des montants de ressources<sup>3</sup> ;
  - les formulaires utilisés ; et les pièces justificatives à présenter (développer les déclarations sur l'honneur) ;
  - en s'appuyant également sur les mêmes institutions, développer les cas où peut être développée ou (re)mise en vigueur une **procédure d'ouverture de droits en "droits présupposés"**.

### Mise en oeuvre

Fixation immédiate d'objectifs de simplification à atteindre (par exemple il serait possible de se concentrer dans un premier temps sur les aides aux parents isolés) ; cette proposition affectant tout particulièrement les CAF et la CNAF, ses conséquences doivent être intégrées dans la COG entre la CNAF et l'Etat.

<sup>3</sup> un couple avec enfants dont l'un des conjoints est allocataire du RMI et qui trouve (lui même ou son conjoint) des missions d'interim successives mais de brèves durée peut connaître plusieurs révisions de situation au cours d'une même année.

## 1.2 ● faciliter l'accès aux dispositifs (notamment sociaux)

### Constat

Les parents en situation de pauvreté, plus que d'autres parce qu'ils doivent faire des démarches pour eux mêmes et leurs enfants, ont besoin d'une qualité de service en terme de :

- simplicité : visibilité des lieux, permanences tenues par des responsables de plusieurs services (par exemple présence plusieurs demi-journées par semaine d'un technicien CAF dans un CCAS, un centre social d'un Conseil général, ... ce qui est d'ailleurs de plus en plus fréquent) ;
- rapidité de réponse ;
- accompagnement dans la durée.

La "multiplication des guichets" pose en effet des problèmes réels parce qu'elle s'accompagne d'un cloisonnement entre les divers services ; et qu'elle impose aux personnes des démarches multiples et compliquées.

### Proposition

Les progrès dans l'utilisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication, les gains de productivité qu'elle induit d'une part, et la mise en oeuvre de la réduction du temps de travail d'autre part ouvrent un champ qui peut être utilisé par les organismes pour **mettre en place de nouvelles organisations**, ne serait-ce que des horaires élargis de réponse au public.

Ceci conduit à préconiser :

- une articulation des dispositifs mis en place par les collectivités locales, l'Etat, les organismes sociaux, les associations ;
- une proximité (géographique et en terme d'attentes personnelles) des "guichets".

## Mise en oeuvre

La COG (convention d'objectifs et de gestion) entre les caisses nationales de sécurité sociale et l'Etat, permet d'insister tout spécialement sur les conditions du service rendu aux familles en situation de pauvreté. Ceci vaut tout spécialement pour **la CNAF, qui doit à la fois articuler sa directive d'action sociale aux CAF** et les conventions pluriannuelles de gestion entre CNAF et CAF.

Ceci concerne aussi **les services des ASSEDIC et de l'ANPE** tant dans le domaine du versement des allocations qu'en ce qui concerne l'accueil et l'accompagnement des personnes en recherche d'emploi (notamment dans le cadre du PARE - plan d'aide au retour à l'emploi). Celles d'entre-elles qui sont parents ont aussi à faire face aux difficultés matérielles que leur situation entraîne pour leurs enfants et à leurs conséquences psychologiques.

On ne mésestimera pas en pratique que beaucoup de temps de réflexion préalable et de mise en place opérationnelle sera nécessaire, sur la base de concertations entre institutions implantées dans chaque département (et au sein de chacune d'entre elles).

### 1.3 ● développer l'appui juridique à de multiples situations individuelles

#### Constat

La loi d'orientation de lutte contre les exclusions a été complétée en décembre 1998 d'une loi sur l'accès au droit. Les dispositifs articulés par cette loi (Conseils départementaux d'accès au droit, médiation, ...) se mettent en place assez rapidement ; cependant malgré ces avancées et les efforts des institutions (et les progrès attendus des propositions formulées ci-dessus) de nombreuses personnes se heurtent encore (et risqueront de se heurter) à des problèmes qui peuvent relever d'un traitement juridique.

## Proposition

Les objectifs sont de deux ordres :

- permettre aux familles en situation de pauvreté de disposer des mêmes capacités de faire valoir leurs droits que toutes autres familles.
- amener les institutions (et leurs personnels) à être d'autant plus vigilants qu'ils sauront que des défauts de qualité dans le traitement de dossiers qu'ils ont à traiter pourraient aussi<sup>4</sup> se retourner contre eux, en terme de charge additionnelle de travail pour développer une argumentation juridique là où une "simple bonne gestion" aurait permis d'éviter cette difficulté.

## Mise en oeuvre

Renforcement des **moyens des CIRA** (centres d'information et de renseignement administratifs) :

- développement de leur notoriété auprès des familles en situation de pauvreté ;
- gratuité effective de leur consultation par téléphone pour les familles en situation de pauvreté.

Amélioration des conditions de fonctionnement (directives, moyens matériels et humains des secrétariats, ...) des **tribunaux des affaires de sécurité sociale (TASS)**.

Accroissement des **crédits affectés aux CDAD** (conseils départementaux d'accès au droit) destinés à soutenir des associations qui interviennent auprès des familles en situation de pauvreté.

<sup>4</sup> et bien sûr il y a les difficultés dont souffrent ceux et celles qui on à faire face à un défaut d'application de la loi ou des règlements.

## 1.4 ● faire progresser le droit positif

### Constat

De nombreux dispositifs législatifs ou réglementaires sont censés répondre aux besoins des parents en situation de pauvreté ou leur être ouverts ; or souvent ces dispositifs ne sont pas concrètement appliqués.

Ils auraient d'autant plus de chance d'être appliqués s'ils étaient confortés par la jurisprudence, s'ils bénéficiaient aussi de l'appui du juge judiciaire (ou du juge administratif).

Cette voie est souvent mise en oeuvre dans des domaines où les regroupements de personnes morales ou physiques sont en mesure de financer la défense judiciaire de leurs intérêts ; par exemple en matière de droit du travail.

### Proposition

Les droits des personnes en situation de pauvreté doivent être défendus au cas par cas<sup>5</sup> mais aussi à travers **des dossiers "typiques"** que connaissent les associations caritatives ou de défense des droits de l'homme.

Ces associations doivent pouvoir à la fois :

- disposer d'équipes de juristes compétents pour expertiser et préparer les dossiers ;
- et pouvoir financer l'intervention d'avocats seuls à même de défendre ces dossiers à travers des procédures juridictionnelles.

### Mise en oeuvre

A partir de protocoles, par exemple entre le ministère délégué à la famille et à l'enfance et quelques associations.

<sup>5</sup> voir en 1.3. et ceci relève aussi de l'aide juridictionnelle.

## 1.5 ● rendre effective la CMU pour tous les parents (et leurs enfants) en situation de pauvreté, qui peuvent en bénéficier

### Constat

La mise en place de la CMU constitue un levier extrêmement important pour la qualité de la vie des parents en situation de pauvreté et de leurs enfants ; des études récentes montrent l'importance numérique des personnes qui bénéficient effectivement de ce dispositif environ un an après sa création.

Cependant des "effets de seuil" peuvent produire des effets pervers pour des personnes dont les revenus sont proches des plafonds, notamment pour la **couverture complémentaire de la CMU**. Face à ces constats le Conseil d'administration de la CNAMTS a décidé le 17 octobre 2000 de consacrer à ces situations une enveloppe de 400MF en 2001 dans le cadre d'une actualisation de sa politique d'action sociale.

### Proposition

Préciser les rôles respectifs, dans ce nouveau contexte, des CPAM et Caisses de MSA, des organismes de prévoyance complémentaire (mutuelles et assurances) et des collectivités locales (Conseils Généraux, CCAS) dont les services sociaux restent partie prenante.

### Mise en oeuvre

A partir des travaux à ce sujet du CNLE (conseil national de lutte contre les exclusions) et de la DREES (du ministère de l'emploi et de la solidarité) et sur la base de pratiques locales reconnues comme exemplaires :

- engager une concertation avec la CNAMTS, la CCMSA, les fédérations de sociétés d'assurances et

de mutuelles, l'ADF (Assemblée des Départements de France) et l'AMF (Association des Maires de France) ;

- avec pour objectif l'universalité complète de la CMU, notamment pour les membres des familles en situation de pauvreté.

## 1.6 ● s'opposer à des "catégorisations" dont peuvent être victimes des parents en situation de pauvreté

### Constat

**Des clichés, des préjugés, des représentations, des méconnaissances, ...** font négliger (ou au contraire se focaliser sur) les conditions de vie de certaines familles en situation de pauvreté.

Ainsi par exemple, des familles d'origine immigrée peuvent être hâtivement catégorisées alors qu'il y a une immense diversité des situations personnelles, selon l'origine géographique, la culture, l'ancienneté dans l'immigration, ... et que surtout ces données objectives sont moins importantes pour comprendre les situations personnelles et familiales de ces personnes que leurs conditions de vie en France (montant et nature des ressources, conditions de logement, ...).

Des réflexions/actions sont actuellement conduites comme celle prise à l'initiative de la DIV -délégation interministérielle à la ville- et le FAS -Fonds d'action sociale des travailleurs immigrés et de leurs familles-, sur "la question ethnique dans le lien social"<sup>6</sup>.

### Proposition

Au delà de la compréhension des phénomènes et de la nécessité de faire évoluer les regards et les pratiques, renforcer **l'approche en terme d'accès au droit/aux droits** pour permettre aux familles qui pourraient être "catégorisées" à partir d'une caractéristique, certes objective mais que le droit français ne permet pas de prendre en compte (sauf à commettre un délit !), de réagir, de faire valoir leurs droits, de faire valoir le droit.

### Mise en oeuvre

Intégrer dans les dispositifs et les crédits disponibles pour l'accès au droit (en se référant à la loi du 19/12/1998) la thématique "lutte contre les discriminations" dont peuvent être victimes des parents en situation de pauvreté d'origine immigrée.

Mandater le dispositif articulé autour du "groupe d'études et de lutte contre les discriminations" (GELD) pour développer des actions sur ce même thème.

<sup>6</sup> séminaire co-organisé en 2000, avec le CSTB (centre scientifique et technique du bâtiment) ; et dont les travaux sont approfondis en 2001.

## 2 Permettre aux parents en situation de pauvreté de concrétiser leurs attentes

L'avis de tous les participants au groupe de travail, de tous ceux et celles qui ont fait part de leurs connaissances, de leurs expériences est que les **parents qui vivent des situations de pauvreté ont une richesse personnelle qui doit être valorisée**. Les dispositifs pensés pour eux, mais sans leur participation ne peuvent être véritablement efficaces.

La participation de ces personnes n'est pas d'ailleurs acquise a priori, il y a leurs réserves à parler de leur vie, leurs réticences à s'engager dans quelque chose dont elles peuvent craindre qu'elle ne leur échappe, qu'elle se "retourne contre elles". Ce n'est pas seulement la peur d'un contrôle social, la hantise qu'au bout "on ne viennent leur prendre leurs enfants", réalités pourtant bien compréhensibles, légitimes parce que parfois déjà vécues par elles ou par des personnes qu'elles connaissent. La pauvreté peut engendrer le repliement sur soi, la honte ; elle crée de toute façon la confrontation constante à des limites. Tout est difficile pour qui doit économiser.

Et pourtant, ces personnes ont développé des habitudes, des réseaux de proximité, souvent réduits, mais présents. Ces richesses ne sont accessibles qu'avec une confiance établie, rétablie envers la société et en eux-mêmes.

Cette estime de soi se développe d'autant plus facilement que des conditions sont réunies :

- disponibilité des sommes versées sur un compte bancaire,... (2.1.) ;
- emploi, (2.2) ;
- conditions de logement, (2.4 et 2.5.) ;
- accueil de leurs enfants en cas de difficultés temporaires, (2.6.) ;
- santé, (2.7) ;

- relations avec l'école, (2.8 et 2.9.) ;
- transmission de savoirs familiaux, (2.10) ;

### 2.1 ● instituer dans les meilleurs délais des "comptes protégés" ; et intervenir en amont pour prévenir les situations de surendettement

#### Constat

L'insaisissabilité de certaines allocations a été expressément affirmée par la loi en 1991 (loi du 9 juillet), un décret de 1992 en a fixé des modalités d'application qui certes se révèlent difficiles pour les banques (et établissements semblables) mais qui n'en sont pas moins de droit positif (Cour de Cassation 11 mai 2000) ; et ceci d'autant plus que la loi de lutte contre les exclusions a réaffirmé ce droit : *"de manière à ce qu'une partie des ressources nécessaires aux dépenses courantes du ménage lui soit réservée par priorité. Cette part de ressources (...) ne peut être inférieure à un montant égal au revenu minimum d'insertion dont disposerait le ménage.*

Les conséquences pour les bénéficiaires d'allocations insaisissables, mais qui sont de fait saisies, sont dramatiques. Il s'agit d'un véritable "déli de droit", matériellement terrible et incompréhensible.

Ces situations résultent souvent de processus de surendettement dans lesquels sont entraînés des personnes alors même que certains de ces processus pourraient être stoppés avant qu'ils ne se matérialisent de façon très problématique.

## Proposition

L'objet des "comptes protégés" serait de garantir la disponibilité des montants nécessaires aux dépenses courantes de la famille :

- soit (par simplicité) par référence à un montant exprimé en F (par exemple 3.000F mensuels) ;
- soit par référence au RMI calculé en fonction de la composition familiale (tel que prévu par l'article L.331-2 du code de la consommation).

En amont, les établissements de crédits doivent mettre en place des systèmes collectifs de prévention des processus de surendettement.

## Mise en oeuvre

Suffisamment de réflexions<sup>7</sup> sont intervenues pour qu'une insaisissabilité effective intervienne dans les meilleurs délais.

A partir des constats faits par les commissions départementales de surendettement, instaurer des systèmes collectifs de prévention.

Discussions immédiates avec les banques et établissements de crédits, pour une mise en oeuvre effective avant la fin de l'année 2001.

## 2.2 ● amplifier l'effort en direction de l'insertion par l'activité économique

### Constat

De très nombreux parents privés d'emplois, mais aussi des centaines de milliers de jeunes pour lesquels un travail est une des conditions nécessaires à ce qu'ils puissent se décider à devenir père ou mère, ont (re)trouvé un emploi au cours des derniers mois.

<sup>7</sup> (au delà des travaux de la "Commission JOLIVET"), l'on peut citer les rapports administratifs "les problèmes soulevés par les mouvements de chômeurs fin 1997-début 1998" Marie-Thérèse JOIN-LAMBERT (1998) ; "Minima sociaux, revenus d'activité, précarité" (déjà cité) ; et on peut aussi faire mention d'études réalisées par des associations humanitaires.

Le PARE (plan d'aide de retour à l'emploi) devrait contribuer à ce que puisse continuer à diminuer le chômage. Les services de l'Etat de l'ANPE, de l'AFPA, de l'UNEDIC et des ASSEDIC se mobilisent autour de projets d'action personnalisés en direction des chômeurs.

Mais des dizaines (centaines) de milliers de parents en grandes difficultés ne peuvent retrouver un emploi sans passer par un long parcours de (re)qualification.

L'appréciation des actions d'insertion par l'activité économique doit intégrer les conséquences sociales de celles-ci non seulement pour les "bénéficiaires" mais aussi pour leurs proches. L'accompagnement social dont bénéficient les salariés en insertion<sup>8</sup> profite aux autres membres de leur famille.

## Proposition

La volonté gouvernementale de favoriser le retour vers l'emploi doit particulièrement se développer pour les personnes (parents et jeunes adultes) qui cumulent des difficultés telles que leur parcours de vie a besoin d'une étape au sein d'une structure qui relève de l'insertion par l'activité économique.

## Mise en oeuvre

Via le budget de l'Etat 2002 (mais si possible dès 2001) ; en :

- augmentant les **dotations financières d'Etat consacrées à l'insertion par l'économique** afin que les entreprises de ce secteur puissent se développer et développer le volet social de leur intervention ;
- aidant les **structures nationales<sup>9</sup> qui contribuent à un "professionnalisation" des responsables** de ces entreprises qui doivent conjuguer l'économique et le social.

<sup>8</sup> en "entreprise d'insertion" et autres formes de structures d'insertion par l'activité économique : "entreprises de travail temporaire d'insertion", "régies de quartiers", ...

<sup>9</sup> le CNEI (conseil national des entreprises d'insertion) qui conduit une démarche de labellisation des pratiques sociales des entreprises d'insertion ; ou en se fondant sur l'expérience, présentée devant le groupe de travail, des "Jardins de Cocagne" dont la structure nationale permet le développement de nouveaux jardins.

## 2.3 ● améliorer et adapter les aides dans une “logique de droits communs” pour éviter les discontinuités

### Constat

Les prestations versées par les CAF (et les caisses de MSA) témoignent d’une volonté constante des pouvoirs publics d’apporter des aides adaptées à des situations diverses.

La situation actuelle est particulièrement complexe, créant deux problèmes majeurs pour les bénéficiaires :

- une très faible “lisibilité” ... et donc des incompréhensions, voire des suspicions d’arbitraire ;
- des discontinuités dans les droits ouverts, tout particulièrement pour ceux (et celles) qui trouvent un emploi, souvent précaire.

Le rapport “Minima sociaux, revenus d’activité, précarité”, entre autres, détaille ces difficultés.

### Proposition

Mesurer la pertinence de la multiplicité des dispositifs actuels (allocations familiales, API, barème du RMI, ...) en regard des objectifs initialement fixés et des “parcours” constatés de leurs bénéficiaires.

Plus généralement, **une réforme des prestations familiales concernant le premier enfant et évitant les baisses brutales de revenus** devrait limiter les cas de discontinuités liées aux changements de statut professionnel ; et ainsi ne pas pénaliser le retour à l’emploi<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> ainsi le rapport “Minima sociaux, revenus d’activités, précarité” (p. 171) : à la fois recommande de “revoir les barèmes du RMI et des allocations familiales, pour harmoniser l’avantage familial lié à l’enfant, pour un même niveau de revenu, quel qu’en soit le statut (RMI, API ou revenu d’activité). ... Une telle mesure permettrait d’éviter les effets d’entrée-sortie du RMI avec la modification de la composition familiale et d’assurer les mêmes incitations à la reprise d’emploi quel que soit le nombre d’enfants à charge”(p.171) ... et aussi présente les conséquences financières de diverses modalités de mise en oeuvre de cette recommandation.

### Mise en oeuvre

Les études complémentaires et arbitrages doivent s’inscrire dans le cadre de la Conférence de la famille de juin 2001.

## 2.4 ● aider financièrement les organismes (notamment associatifs) qui écoutent, conseillent et appuient les démarches des familles en matière de logement

### Constat

D’incontestables progrès sont intervenus au cours des années récentes en matière de droit au logement, d’amélioration de la solvabilité des ménages, de revalorisation de l’habitat ancien pour une offre diversifiée. La loi sur la solidarité et le renouvellement urbains contribue à prolonger et conforter ces progrès.

La réforme des aides au logement, décidée lors de la Conférence de la Famille de juin 2000, et qui est entrée en vigueur (avec une augmentation prévue en année pleine de plus de 6MMF du total des aides) doit également produire des effets sensibles pour les parents en situation de pauvreté.

Cependant les attentes restent très fortes : la réponse à ces attentes passe à la fois par l’augmentation de logements sociaux publics et par celle de logements privés<sup>11</sup>. Mais celle-ci ne peut produire des effets qu’à moyen terme et la seule augmentation de l’offre de logement n’est pas de nature à apporter des réponses à la multiplicité des situations des familles en situation de pauvreté.

<sup>11</sup> soutenue par les décisions annoncées par les ministres de l’Equipement et du logement le 7 mars ; et ce qui nécessite aussi le développement de mécanismes de garanties de paiements de loyer,...



De nombreux organismes interviennent pour aider des familles à résoudre leurs problèmes de logement ; mais leur action dépasse souvent cette seule dimension.

### Proposition

Conforter l'intervention des organismes (notamment associatifs) qui écoutent, conseillent et appuient les démarches des familles pauvres :

- en leur donnant les moyens financiers et humains de développer leur gestion de baux glissants ;
- en les incitant à organiser des actions collectives du type "atelier de recherche de logement" qui permettent aux personnes concernées de progresser dans d'autres domaines où elles rencontrent des difficultés ; ainsi qu'à articuler leurs actions avec celles conduites par les autres intervenants sociaux.

### Mise en oeuvre

Via budget de l'Etat 2002 (mais si possible 2001).

## 2.5 ● éviter que des problèmes de logement ne privent des parents séparés des moyens de les accueillir, même épisodiquement

### Constat

Les évolutions des modes de vie (séparations, recompositions familiales) que connaît la société française se retrouvent dans toute la population. Cependant les pères et mères dont les revenus sont les plus faibles ont à faire face à des difficultés aggravées.

Ces questions ont été abordées par le groupe de travail interministériel sur l'autorité parentale ; elles n'en méritent pas moins d'être aussi l'objet de propositions justifiées tout particulièrement pour les parents en situation de pauvreté.

### Proposition

Développer les actions et la réflexion (déjà engagée par des organisations privées<sup>12</sup> et dans un cadre interministériel) sur les conditions de logement des parents séparés qui veulent continuer à accueillir régulièrement leur(s) enfant(s).

Une attention spécifique doit être portée aux parents qui vivent dans une "famille recomposée".

### Mise en oeuvre

- accroissement des financements disponibles pour des lieux de rencontres, de médiation familiale qui dans de nombreuses situations servent en fait de palliatif à l'impossibilité d'accueillir son(ses) enfant(s) dans son domicile habituel ;
- en parallèle, consultations sur la modification de l'arrêté du 29 juillet 1987 afin de conserver aux deux parents les mêmes critères de charge d'enfants qu'avant la séparation, par dérogation au critère de "personne vivant au foyer" ;
- (voir également les propositions du "groupe de travail autorité parentale" qui devraient être finalisées fin mars).

<sup>12</sup> par exemple à La Rochelle, avec le soutien de la CAF, des "appartements temporaires".

## 2.6 ● développer les possibilités d'internat scolaire pour les enfants de parents en situation de pauvreté

### Constat

L'intérêt renouvelé porté aux internats scolaires concerne aussi les enfants de parents en situation de pauvreté. Au cours des vingt dernières années les internats (des établissements publics d'enseignement) ont connu une désaffection, venant des jeunes qui auraient pu y être accueillis et de leurs parents ainsi que des pouvoirs publics.

Des expériences témoignent aujourd'hui d'évidences négligées :

- les fatigues occasionnées par les transports scolaires peuvent peser lourd dans la capacité de certains élèves de profiter au mieux de l'enseignement qui leur est dispensé ;
- une bonne organisation d'internat peut fournir l'occasion d'un accompagnement scolaire et d'apports éducatifs complémentaires à ceux fournis par les parents (et on ne mentionnera que pour mémoire les difficultés spécifiques auxquelles ont à faire face les parents élevant seuls leur(s) enfant(s)) ;
- les phénomènes de séparation et de recombinaison familiales peuvent nécessiter des "mises à distance" temporaires (pendant les jours scolaires ; pendant une ou plusieurs années scolaires, ou une partie d'année scolaire) ; et ces phénomènes concernent de plus en plus d'enfants, d'adolescents.

D'ailleurs, alors que le nombre d'élèves internes dans des établissements publics d'enseignement baissait très fortement, cette diminution ne se retrouvait pas dans les internats d'établissements privés.

### Proposition

Un véritable choix doit être ouvert, quelles que soient les ressources matérielles des parents ; et pour que les nouvelles places en internat puissent également accueillir des enfants de parents en situation de pauvreté, des tarifs appropriés doivent aussi être instaurés.

### Mise en oeuvre

Par le ministère de l'éducation nationale : dans le cadre du développement des places en internat actuellement étudié par ce ministère, en veillant à ce que des tarifs adaptés<sup>13</sup> permettent qu'y soient accueillis des enfants dont les parents sont en situation de pauvreté.

## 2.7 ● faciliter la prise en charge de leur santé par les parents en situation de pauvreté

### Constat

De nombreux parents en situation de pauvreté ont des difficultés à s'occuper de leur santé. Or s'occuper de sa santé (pour des parents : de leur santé et/ou de celles de leurs enfants) peut constituer un levier pour permettre d'avoir la force de traiter d'autres problèmes auxquels les familles ont à faire face.

Le développement récent des actions de prévention s'est focalisé plutôt sur des individus, que sur des familles. Un changement de regard des professionnels est nécessaire.

<sup>13</sup> en tenant compte non seulement des frais d'hébergement mais aussi des frais de transport entre l'établissement et le(s) domicile(s) des parents.

## Proposition

Demander à ce que la dimension “familles” soit prise en compte dans le prochain cadrage des PRAPS (programmes régionaux d'accès à la prévention et aux soins, dits de “2° génération”).

S'appuyer sur le CFES (Comité français d'éducation pour la santé) et le réseau des intervenants (souvent associatifs) qu'il anime, pour faciliter :

- la compréhension par les professionnels de ce que sont les représentations de la santé pour les parents en situation de pauvreté ;
- la conception par ces parents de stratégies adaptées à leurs situations, leur compétences, leurs souhaits.

## Mise en oeuvre

- en ce qui concerne les PRAPS, dans la prochaine circulaire de cadrage de ces programmes ;
- confier au CFES une mission spécifique pour piloter (en partenariat) un projet centré sur la promotion de la santé pour les parents en situation de pauvreté ; avec un financement par le ministère de l'emploi et de la solidarité et/ou la CNAMTS.

## 2.8 ● aider les parents en situation de pauvreté “à (re)trouver le chemin de l'école”, mais aussi “aider l'école à aller vers ces parents”

### Constat

L'enseignement est une des voies par lesquelles peuvent se maintenir subrepticement les inégalités ; il peut au contraire être un outil important au service des parents, et de leurs enfants en situation de pauvreté.

Malgré les efforts déployés au cours des vingt dernières années, notre système éducatif reste mal adapté pour prendre en compte la situation de ces enfants et de leurs parents.

Les fédérations de parents d'élèves sont attentives à ce constat, et conscientes des efforts à faire pour y apporter des réponses de terrain.

## Proposition

Aider les enseignants (les équipes pédagogiques) à mieux comprendre les difficultés et les attentes des familles en situation de pauvreté, de façon à développer des relations plus égalitaires entre parents en situation de pauvreté et école :

- utiliser tous moyens appropriés pour associer les parents aux décisions des conseil de classe lors de l'orientation de leur enfant ;
- informer de façon interactive sur les progrès de l'enfant (cahier de jour, carnet de correspondance...) en tenant compte de la capacité des parents à recevoir les informations concernant leurs enfants ;
- concilier le recours à des médiations (entre parents, avec d'autres professionnels) avec le nécessaire rapport direct aux les familles.

## Mise en oeuvre

- par un ensemble de mesures relevant du ministère de l'éducation nationale, notamment dans la formation initiale et continue (en IUFM<sup>14</sup>) des enseignants ;
- en favorisant les relations entre les enseignants, les autres personnels de l'éducation nationale<sup>15</sup>, et les intervenants sociaux (des Conseils généraux, des communes -et leur CCAS-, des CAF, caisses de MSA,...) qui sont au contact de parents en situation de pauvreté.

<sup>14</sup> Institut universitaire de formation des maîtres ; comme par exemple à l'IUFM de Créteil.

<sup>15</sup> et cette proposition vaut aussi pour les personnels de établissements privés d'enseignement.

## 2.9 ● développer les réseaux d'aide et d'écoute aux parents en direction des parents en situation de pauvreté, à partir des besoins liés à la scolarité de leurs enfants

### Constat

Les réseaux d'aide, d'écoute et d'appui aux parents se sont très rapidement développés dans des domaines très divers. Ce remarquable développement démontre la pertinence de cette approche de l'action publique fondée sur l'expression des besoins des personnes concernées plutôt que sur des critères définis nationalement a priori.

Les parents les plus pauvres ont des attentes particulièrement fortes en ce qui concerne la scolarité de leurs enfants, l'école (le collège, ...).

### Proposition

Aider le développement de réseaux d'aide à la parentalité, autour de la scolarité des enfants, avec les fédérations de parents d'élèves.

Soutenir des initiatives d'aide aux devoirs à la maison, dans des locaux mis à disposition parmi les quota des locaux collectifs du parc social ainsi que dans les établissements scolaires eux-mêmes<sup>16</sup>. Le principe d'action serait d'éviter la substitution d'autres adultes à des parents, trop souvent considérés comme inaptes à aider leurs enfants, mais d'accompagner les parents afin qu'ils soient en capacité d'agir pour la scolarité des enfants.

<sup>16</sup> ainsi que, plus généralement, dans tous lieux qui pourront être considérés comme appropriés par les acteurs : centres sociaux, ...

### Mise en oeuvre

Décisions immédiates :

- abondement des crédits consacrés aux réseaux d'écoute et d'appui aux parents (déjà cités) ;
- et circulaire du ministère de l'éducation nationale, de façon à viser à une opérationnalité dès la rentrée de septembre 2001.

**NOTA :** Les rôles conjoints des fédérations de parents d'élèves, des enseignants et responsables d'établissements ainsi que des collectivités locales et des acteurs associatifs locaux pourraient nécessiter des besoins d'accompagnement en "gestion de projet".

## 2.10 ● contribuer à la transmission entre générations des savoirs familiaux

### Constat

Le "primat de l'économique tend à occulter que ce qui se transmet entre générations ne se mesure pas seulement en termes monétaires, que d'autres valeurs existent à côté de l'argent : la solidarité, le respect de l'autre et de soi, le courage ... et l'histoire familiale.

Ainsi, par exemple des parents peuvent être fiers d'avoir élevés leurs enfants alors qu'ils vivaient dans la pauvreté ; même s'il peut se sentir "avoir été exploité", l'immigré peut aussi revendiquer sa volonté, traduite en acte, d'avoir fait le choix de l'émigration pour échapper à des conditions de vie extrêmement difficiles (pour lui, ... ses enfants) dans son pays d'origine, pour avoir pleinement un droit à vivre en France.

## Proposition

En termes d'action administrative, sont donc à encourager :

- les ateliers d'écriture (ou d'autres formes d'expression par exemple théâtrale) pour des jeunes adultes en échec scolaire, ou en rupture familiale ;
- le même type d'ateliers pour des adultes qui peuvent, à cette occasion, faire un travail sur leur mémoire ;
- les formes de travail social qui préservent et/ou aident à reconstruire du lien familial ;
- les PAJ (Point Accueil et écoute Jeunes et parents), outil expérimental et innovant destiné aux jeunes et aux parents fragilisés en vue de consolider des relations entre générations nécessaires à l'équilibre identitaire des personnes.

Au delà des effets produits sur les personnes participant à ce types d'activités<sup>17</sup>, ces initiatives contribuent à animer la vie des collectivités auxquelles ces personnes appartiennent.

## Mise en oeuvre

Soutien à des pratiques et des initiatives de travail social qui permettent de bien valoriser l'histoire familiale.

Cofinancement d'opérations "locales" par les différentes institutions concernées (ministère de l'emploi et de la solidarité, ministère de la culture, collectivités locales, ...).

Avec l'organisation d'"événements" (sous forme de colloque, mais aussi sur des média "grand public"... ) sur la mémoire des pères/ la mémoire des mères/ la mémoire des enfants vivant dans la pauvreté qui permettraient de valoriser ces opérations locales et ainsi de montrer l'importance de ces transmissions entre générations.

Relance et développement de la politique concertée des PAJ.

<sup>17</sup> amélioration des compétences des participants : compétences techniques et capacité de mobiliser ces compétences.

## 2.11 ● permettre à un nombre croissant de parents en situation de pauvreté de partir en vacances avec leurs enfants

### Constat

Le "**droit aux vacances**" doit être reconnu comme très important pour la qualité de vie des familles en situation de pauvreté, et pas comme relevant du domaine du "superflu". Le temps des vacances est un moment où d'autres relations peuvent se nouer entre les membres d'une famille ; un moment où peut être évoquée l'histoire familiale, l'occasion aussi de sceller des souvenirs communs. Or les personnes en situation de pauvreté, notamment celles qui sont au chômage se dénie ce droit, pour des raisons financières et pour des raisons psychologiques.

Depuis 40 ans, les CAF ont développé de nombreux modes de soutien aux vacances des des familles ce qui montre bien l'importance reconnue depuis longtemps à cette dimension de leur action sociale.

### Proposition

Soutenir la CNAF dans ses efforts d'évaluation des politiques d'aides aux vacances et au temps libre conduites par les CAF afin d'orienter les actions à venir en fonction des nouveaux besoins sociaux ; et notamment :

- l'évolution des situations familiales (ainsi dans le cas de séparations qui font des vacances un moment privilégié de vie avec ses enfants pour un parent chez qui ils ne résident pas habituellement).
- les modifications des rythmes scolaires.

Encourager le mécanisme de "bourses solidarité vacances" organisé depuis 2 ans, avec le soutien du secrétariat d'Etat au tourisme, entre des organisations caritatives et des professionnels du tourisme.

## Mise en oeuvre

Dans le cadre de la nouvelle circulaire d'orientation de la CNAF sur l'action sociale des CAF, prévoir d'organiser pour les personnes en grandes difficultés un accompagnement social avant et après le séjour en vacances.

Eviter que ne perdure la pratique qui tend (encore) à écarter de facto les bénéficiaires du FSL des aides aux vacances.

Compléter l'aide du secrétariat d'Etat au tourisme aux "bourses solidarité vacances", par un financement du ministère délégué à la famille et à l'enfance.

## 2.12 ● utiliser les NTIC (nouvelles technologies de l'information et de la communication) comme un levier au service des parents en situation de pauvreté

### Constat

Les NTIC s'imposent dans la vie quotidienne. Elles font évoluer les méthodes de travail des services avec lesquels les parents en situation de pauvreté sont en relation ; pour tous, la maîtrise de ces outils va devenir une des conditions d'une bonne intégration sociale.

Les frais d'investissement (achat de matériel et de logiciel) et les coûts de connexion sont tels qu'ils empêchent de facto l'accès aux NTIC des parents en situation de pauvreté dans un cadre privé, comme pour les membres (enfants et parents) de familles qui ont des revenus plus élevés.

De multiples initiatives<sup>18</sup> montrent les opportunités offertes autour d'utilisations de moyens collectifs d'accès à l'internet ; à la fois pour les jeunes pour qui ils ont un attrait évident, mais aussi pour leurs parents et dans les relations entre enfants et parents. Ces expériences démontrent aussi l'importance d'un appui, d'une animation autour de "l'outil NTIC".

### Proposition

S'appuyer sur les initiatives déjà prises et soutenues par les collectivités locales, le ministère de la ville, le ministère de la jeunesse et des sports ... pour développer les lieux d'accès aux nouvelles technologies de l'information et de la communication non seulement pour les enfants, mais aussi pour leurs parents en situation de pauvreté<sup>19</sup>.

### Mise en oeuvre

Par l'intervention d'un fonds d'investissement partenarial.

Par une prise en charge financière de la personne responsable de l'animation.

<sup>18</sup> dans des établissements d'enseignement, dans des locaux des communes, dans des centres sociaux, dans des structures associatives,...

<sup>19</sup> on se référera aussi à la contribution au "groupe de travail" rédigée par Monique SASSIER et Jean-Pierre QUIGNAUX (UNAF), et annexée au présent document : "Familles pauvres et nouvelles technologies", (5p.).

## 2.13 ● améliorer le fonctionnement du système de protection de l'enfance afin de réduire le nombre de décisions de placements d'enfants et les conditions dans lesquelles celles-ci sont réalisées

### Constat

Même si l'importance numérique (plus de 150 000 enfants ou adolescents sont l'objet d'une mesure d'accueil temporaire ou de placement administratif ou judiciaire) est considérable, cette réalité est souvent occultée. Les parents de ces enfants qui sont ainsi séparés sont presque exclusivement en situation de pauvreté, comme de nombreuses études l'ont montré.

Même bien évidemment distinctes, la question du placement des enfants et celle de la pauvreté de leurs parents, sont souvent étroitement liées en particulier dans la façon dont les parents en situation de pauvreté perçoivent cette réalité.

En outre, les conditions dans lesquelles sont prises les décisions de séparation et sont gérées les relations entre enfants et parents pendant le temps de séparation peuvent être améliorées.

### Proposition

On pourra se référer à un rapport récent, produit par l'inspection générale des affaires sociales et l'inspection générale des services judiciaires, quant à l'amélioration de la prise en compte des parents :

- accès au dossier avant prise de décision ;
- exercice des droits de visites et d'hébergement ;
- information sur la scolarité de leurs enfants (par exemple leurs bulletins scolaires).

### Mise en oeuvre

Pilotage interministériel (ministère de la justice, ministère de l'emploi et de la solidarité, ministère de l'éducation nationale, ...) en relation avec les conseils généraux, la CNAF (et les CAF) et les caisses de MSA, les représentants des professionnels, ... dans le cadre plus général des changements en cours sur les méthodes d'actions éducatives dans le domaine de l'aide sociale à l'enfance.

# 3 *Améliorer les dispositifs d'intervention au service des parents en situation de pauvreté*

De nombreux dispositifs intéressent les parents en situation de pauvreté. Certaines améliorations doivent porter sur l'architecture de ces dispositifs, d'autres sur leur fonctionnement.

Il est d'abord primordial de prendre en compte la dimension familiale dans des dispositifs mis en place pour des personnes en situation de grande pauvreté.

Des moyens d'action s'inscrivant **dans une logique de "promotion des relations parents - enfants"** peuvent être mieux utilisés ; par exemple :

- pour les parents qui vivent à leur domicile à travers les modes d'intervention des travailleurs sociaux (3.1.) ;
- dans les cas où pour faire face à des situations d'urgence, il faut pouvoir accueillir ensemble le(s) parent(s) avec leur(s) enfant(s), de façon à éviter des séparations qui risquent ensuite de perdurer (3.3.).

**D'autres dispositifs "de droit commun"** sont particulièrement important pour les parents en situation de pauvreté :

- dans les cas où ces parents en situation de pauvreté sont confrontés, comme d'autres parents, à des problèmes d'ordre psychologique (3.8.) ;
- pour la scolarité de leurs enfants (3.10.).

**Les services publics** doivent être mieux à même de répondre aux besoins des parents :

- en renforçant leurs coordinations (3.11.), ;
- en promouvant la mise en commun des études et recherches sur les "familles pauvres" (3.13.).

Ayant choisi d'éviter de catégoriser, le groupe detravail" n'a pas développé un chapitre de propositions spécifiques en direction des familles mono-

parentales qui constituent une proportion très importante des familles pauvres : nombreuses sont en effet les **femmes qui élèvent seules leurs enfants, conciliant avec difficulté vie familiale, vie professionnelle et vie personnelle**. Elles sont les premières bénéficiaires des dispositions évoquées au fil de ce rapport ainsi que des dispositions de la dernière conférence de la famille relatives aux modes d'accueil de la petite enfance.

Mais parce que leur place est souvent reléguée, malgré la volonté affichée de leur redonner leur place, plusieurs propositions concernent les **pères** :

- dans le cadre des dispositifs d'aide sociale à l'enfance (3.6.), ;
- à partir des cas "extrêmes" des parents détenus (3.14.).

## 3.1 ● développer les modes d'interventions des travailleurs sociaux auprès des parents en situation de pauvreté qui vivent à leur domicile

### Constat

Une des questions clefs posées aux travailleurs sociaux (assistants sociaux, éducateurs, techniciens d'intervention sociale et familiale -TISF, encore connus, malgré les modifications intervenues en 1999, sous le nom de "travailleuses familiales", délégués à la tutelle des prestations sociales...) concerne les conditions de leur intervention : qui la demande ?, dans quel but ?, de quel temps disposent ces travailleurs sociaux pour à la fois être avec les personnes et réfléchir, se concerter avec les autres professionnels qui connaissent ces personnes<sup>20</sup>.

<sup>20</sup> et ils peuvent être très nombreux : enseignants et autres professionnels de l'éducation nationale, membres des équipes de PMI, responsables de l'ANPE, encadrant d'une entreprise d'insertion... parce que la vie de chaque membre de la famille est riche de multiples dimensions.



Le constat fait par de nombreux travailleurs sociaux et confirmé par des études, est une difficulté d'établir un contexte d'écoute et de confiance mutuelle entre professionnels et parents. Les raisons sont multiples : les réticences, la pudeur de certains parents à parler de leurs difficultés, la crainte de rentrer dans un processus "raptéur d'enfants" ... ; or, le mode d'intervention des TISF permet de limiter nombre de ces difficultés.

Une mission interministérielle sur la filière des formations de l'aide à domicile doit produire des propositions d'ici quelques mois ; de nombreux rapports récents sur le travail social fournissent des références très utiles ; le schéma national et les schémas régionaux des formations sociales vont être très prochainement rendus publics ... mais des problèmes de financement sont dès à présent prévisibles.

### Proposition

Divers pouvoirs publics peuvent se renvoyer la responsabilité de ces problèmes : les conseils régionaux, compétents en matière de formation professionnelle ; les Conseils généraux, les CAF, les caisses de MSA, la CNAVTS, payeurs d'intervention. L'Etat se doit d'exercer son rôle de garant de l'intérêt général et sa responsabilité en matière de formation des travailleurs sociaux.

Faire face au déficit de TISF déjà constaté (au moins 800 postes vacants) et qui va s'aggraver.

### Mise en oeuvre

Présenter dans les meilleurs délais le schéma national et les schémas régionaux des formations sociales ; et agréer en urgence des organismes de formation de TISF.

Négocier avec les employeurs des travailleurs sociaux et les représentants de ceux-ci, ainsi qu'avec les organismes financeurs (cités ci-dessus<sup>21</sup>) **un programme exceptionnel de formation initiale et continue sur 5 ans** ; disposer de crédits exceptionnels dans ce but afin de développer ces interventions à domicile utiles aux familles.

## 3.2 ● innover dans les relations avec les parents en situation de pauvreté

### Constat

Des clichés tendent à opposer les interventions des professionnels et des bénévoles : les professionnels portent aussi un intérêt aux personnes auprès desquelles ils interviennent ; les bénévoles ne sont pas sans connaissance et compétences, leur situation de non salarié et leur position de tiers face à des processus de décisions facilitent l'émergence de relations différentes avec les personnes en situation de pauvreté.

Des expressions utilisées de façon traditionnelle dans le travail social, comme par exemple : "séjour de rupture", "familles lourdes", sont porteuses de connotations dangereuses pour la qualité des relations entre les professionnels et les parents en situation de pauvreté.

Les NTIC (nouvelles technologies de l'information et de la communication) sont en mesure d'introduire des changements majeurs dans les modes de travail des intervenants sociaux<sup>22</sup>. ; en l'attente d'un prochain rapport du CSTS sur ce thème, on se référera à la contribution (déjà citée en proposition 2.12) au "groupe de travail" rédigée par Monique SASSIER et Jean-Pierre QUIGNAUX (UNAF), et annexée au présent document : "Familles pauvres et nouvelles technologies", (5p.)

<sup>21</sup> et auquel il convient d'ajouter les fonds d'assurance formation (par exemple UNIFORMATION).

<sup>22</sup> et on se référera à la proposition 2.12 pour des actions conduites avec les parents (et leurs enfants) en situation de pauvreté.

Des études ont pu montrer que les travailleurs sociaux, malgré leur formation et leur professionnalisme, ont besoin en cours d'emploi de temps de dialogue hors situations professionnelles avec des parents en situation de pauvreté.

### Proposition

Encourager les pratiques :

- d'intervention conjointe de professionnels et de bénévoles ;
- d'associations qui s'organisent pour bien sélectionner, former, et évaluer l'action des bénévoles.

Confier au CSTS<sup>23</sup> un mandat sur le vocabulaire parfois stigmatisant utilisé dans le travail social.

### Mise en oeuvre

Financer (par des crédits du ministère de l'emploi et de la solidarité et/ou du FNDVA -fonds national pour le développement de la vie associative) des études-actions sur :

- les pratiques des bénévoles en relation avec des professionnels ;
- les dispositifs de recrutement, de formation et d'évaluation de bénévoles.

Inclure, dans le cadre de la formation continue des travailleurs sociaux, des temps de dialogue avec des parents en situation de pauvreté.

## 3.3 ● accroître les possibilités d'accueil de parent(s) avec enfant(s) qui ont à faire face à des situations d'urgence, de façon à éviter des séparations qui risquent ensuite de perdurer

### Constat

Malgré les progrès réalisés au cours des années récentes (notamment à la suite de la loi de lutte contre les exclusions), de nombreux parents se trouvent confrontés à des situations de détresse faute de disposer d'un logement.

De nombreuses initiatives ont été conduites<sup>24</sup> (et évaluées) au cours des dix dernières années : accueils "éclatés"<sup>25</sup>, permettant cependant à des familles de disposer de temps et d'un accompagnement social pour retrouver les conditions d'accès aux droits communs (emploi, logement,...).

### Proposition

Programmer la création d'au moins un "centre de promotion familiale"<sup>26</sup> par département destiné à compléter le dispositif actuel d'accueil de parents avec enfants composé de CHRS habilités à cet effet.

Ce programme de création ne saurait être en outre considéré comme une solution palliative à une pénurie de logements pour des personnes aux ressources très faibles (qui reste un véritable problème auquel sont confrontées de nombreuses familles<sup>27</sup>). La priorité doit rester le maintien dans le logement.

<sup>24</sup> souvent à partir du "cadre juridique" fourni par les CHRS (centres d'hébergement et de réadaptation sociale) ; le terme de "centre" ne signifiant pas un lieu unique d'accueil, mais une structure fournissant des prestations de services aux personnes et notamment un accompagnement social.

<sup>25</sup> ou banalisés dans des logements de type HLM ou du parc privé.

<sup>26</sup> mais on pourrait également utiliser une expression différente de celle (déjà aussi utilisée) de "résidence sociale" : par exemple : "Groupe de Logements (répondant aux) Besoins d'Appui et de Soutiens (à l'hébergement temporaire) d'Enfants (avec leurs parents)" : GLOBASE.

<sup>27</sup> et il sera ici seulement fait mention que ce problème se pose aussi de façon de plus en plus pressante depuis quelques mois pour des familles d'origine étrangère "primo-immigrantes".

<sup>23</sup> et/ou à des chercheurs, universitaires ...

### Mise en oeuvre

Via le budget de l'Etat 2002 ; en plus de l'accroissement du nombre de places en CHRS (*pour mémoire, 500 places supplémentaires quel que soit le public accueilli, prévues en 2001*).

## 3.4 ● promouvoir l'utilisation des crédits d'insertion non seulement pour l'allocataire du RMI mais aussi pour les membres de la famille de celui-ci

### Constat

La loi permet que les 17% du montant des allocations RMI (versées à des personnes domiciliées dans un département) que les Conseils généraux consacrent à des activités d'insertion, soient utilisés à des actions en direction de personnes de la famille à laquelle appartient l'allocataire du RMI (et non strictement réservées à l'allocataire lui-même).

Cette possibilité a été insuffisamment utilisée par certains Conseils généraux au cours des années passées, alors qu'elle permet de financer des initiatives adaptées à certains besoins exprimés par des parents en situation de pauvreté ; mais actuellement cette capacité d'innovation dans les modes d'interventions auprès de parents en situation de pauvreté suscite beaucoup d'intérêt.

### Proposition

Utiliser le temps de préparation de la signature (ou du renouvellement) du contrat d'insertion, moment privilégié de dialogue avec les allocataires, pour bien prendre en compte des difficultés que peuvent rencontrer des membres de la famille de l'allocataires du RMI et qui handicapent ses possibilités

d'occuper un emploi de droit commun ; proposer des actions innovantes.

Inciter les organismes et professionnels à concevoir des dispositifs collectifs répondant aux attentes des bénéficiaires du RMI ; les inscrire dans le PDI (Programme départemental d'insertion).

### Mise en oeuvre

En concertation avec l'ADF (association des départements de France) promouvoir la diffusion d'expériences innovantes.

Donner des instructions aux Préfets pour préciser le cadre du contrôle de légalité sur les décisions des Conseils généraux dans ce domaine.

## 3.5 ● privilégier l'accompagnement des familles et le cas échéant la mise sous tutelle des prestations plutôt que la suspension des allocations familiales, même en cas d'absentéisme scolaire avéré.

### Constat

La loi prévoit la suspension du versement des allocations familiales en cas d'absentéisme scolaire. Le nombre de suppressions du versement est relativement réduit : annuellement de l'ordre de 8 000 familles concernées.

Des protocoles de relation Etat - Conseil généraux - CAF ont été mis en place dans plusieurs départements de façon à utiliser seulement dans des cas exceptionnels cette disposition législative.

L'obligation scolaire ne saurait être prise à la légère mais la suppression des allocations familiales peut entraîner des effets contre-productifs : (notamment en aggravant la situation financière de parents qui ont déjà à faire face à des problèmes d'éducation de leurs enfants) et des alternatives plus efficaces doivent être recherchées en s'inspirant d'expériences menées sur le terrain par certaines CAF.

### Proposition

Développer des mécanismes de prévention des "déscolarisation" : partenariat inter-institutions (école, travailleurs sociaux, aide sociale à l'enfance, juge ...) pour éviter "l'escalade".

Mieux recourir aux mesures de TPSE (tutelle aux prestations sociales enfant) en articulant l'intervention des délégués aux tutelles TPSE avec les services sociaux des Conseils généraux ; notamment étant donné les compétences de ceux-ci en matière d'aide sociale à l'enfance.

Cette voie d'action semble préférable à une modification de la réglementation (de la législation) qui permet de faire face à des cas très particuliers (enfants élevés dans des sectes).

### Mise en oeuvre<sup>28</sup>

Développement de protocoles d'intervention avec les services du ministère de l'Éducation nationale et ceux des Conseils généraux.

Amélioration des conditions de réalisation des mesures de TPSE : développement de l'écoute des familles, meilleure articulation avec les autres intervenants, mise en place avec les personnes concernées d'actions collectives ...

Renforcement des réseaux d'aide à la parentalité.

<sup>28</sup> et on pourra aussi se référer à des études, notamment de la CNAF, qui indiquent des voies à suivre.

## 3.6 ● conforter le rôle des pères de jeunes enfants en situation de pauvreté et susceptible de relever de l'aide sociale à l'enfance

### Constat

L'article L. 222-5 4<sup>o</sup><sup>29</sup>, du (nouveau) Code de l'action sociale et des familles confère aux Conseils généraux la responsabilité de prise en charge des mères d'enfants de moins de 3 ans, confrontées à des difficultés sociales ; mais en mésestimant la place des pères.

Des expériences démontrent l'intérêt de pratiques qui contribuent à :

- la construction de liens affectifs entre le père et son enfant ;
- l'affirmation d'un jeune couple qui doit faire face à ses responsabilités de parents.

De nombreux départements, appliquent strictement la règle selon laquelle ne relèvent de leurs dépenses obligatoires que les frais d'hébergement des femmes enceintes et des mères avec enfants de moins de 3 ans ; mais certains Conseils Généraux, ayant mesuré l'intérêt (technique et aussi en terme financier en alternative à des placements d'enfants) d'accueils d'adultes avec enfants en CHRS, sont convenus avec des DDASS de modalités de "financements répartis".

### Proposition

Étudier les conditions :

- d'une évolution législative et réglementaire en matière d'aide sociale à l'enfance permettant de donner une place au père de l'enfant, alors que les textes actuels tendent à l'éloigner (problème des hôtels "maternels" notamment) ;

<sup>29</sup> (et ancien Art 46) "Sont pris en charge par le service de l'aide sociale à l'enfance sur décision du président du Conseil Général : ...

<sup>4°</sup> Les femmes enceintes et les mères isolées avec leur enfant de moins de trois ans qui ont besoin d'un soutien matériel et psychologique".

- du développement de dispositifs d'aides qui peuvent être articulés (et non mis en opposition).

### Mise en oeuvre

Engager avec l'ADF une concertation sur des prises en charge financières partagées sur la base de la compétence légale obligatoire des Conseils généraux en matière d'enfance (voir TITRE II du (nouveau) Code de l'action sociale et des familles).

Etudier la révision de l'article L. 222-5 4°, du (nouveau) Code de l'action sociale et des familles (par exemple en supprimant l'adjectif "isolées" de la rédaction actuelle).

## 3.7 ● soutenir le développement des réseaux de santé

### Constat

Les réseaux de santé constituent une prise en charge coordonnée des intervenants sanitaires et sociaux qui est bien adaptée aux besoins des parents en situation de pauvreté.

De plus le fonctionnement en réseau permet de développer des modes de relation avec les personnes concernées dans lesquels ces personnes peuvent se trouver en position active.

Au cours des dernières années de tels réseaux se sont multipliés ; ils se heurtent cependant à des problèmes de financement, parce que les procédures d'aides spécifiques (organisées par les ordonnances du 26/4/1996) nécessitent la constitution de dossiers d'agrément relativement complexes à produire pour des intervenants de terrain.

### Proposition

Soutenir le **développement des réseaux de santé**, qui intègrent dans leurs objectifs une prise en

charge coordonnée des parents en situation de pauvreté ; en veillant à ce que ces réseaux :

- articulent bien les dimensions médicales et sociales ;
- encouragent l'écoute réelle de leurs "clients", à la fois dans le "colloque singulier" mais aussi par le développement "d'actions collectives" conçues et gérées avec/par les personnes concernées.

### Mise en oeuvre

Par le ministère de l'emploi et de la solidarité en relation avec la CNAMTS :

- dans le cadre de l'examen des projets de réseaux qui relèvent des ordonnances du 26/4/1996 ;
- idem dans le cadre du FAQS (fonds pour l'amélioration de la qualité de soins).

## 3.8 ● renforcer les moyens des services publics de psychiatrie

### Constat

Les parents en situation de pauvreté sont confrontés, comme les autres parents, à des problèmes d'ordre psychique. Le recours aux services publics de psychiatrie, pour eux même ou leurs enfants, leur est souvent à juste titre recommandé étant donné la faiblesse de leurs revenus qui les prive de la possibilité de consulter un professionnel d'exercice libéral.

Or, comme ceci a été à nouveau constaté dans plusieurs rapports officiels récents, ces services connaissent une surcharge d'activité. Cette surcharge est même aberrante dans certains secteurs géographiques.

Les déficits de professionnels décrits dans ces rapports officiels peuvent avoir des conséquences graves pour les parents et les enfants en situation de pauvreté qui de fait ne peuvent pas bénéficier des interventions dont ils auraient besoin.

## Proposition

Prendre des décisions urgentes, même si les effets de certaines (notamment l'augmentation du nombre de professionnels formés) ne seront pas sensibles avant plusieurs années, en matière d'organisation et de moyens des services de psychiatrie adulte et de psychiatrie infanto-juvénile.

## Mise en oeuvre

Décisions urgentes :

- du ministère de l'emploi et de la solidarité (en matière d'organisation et de moyens des services) ;
- du ministère de l'emploi et de la solidarité en relation avec le ministère de l'éducation nationale (en matière de formation de psychiatres).

### 3.9 ● améliorer la prise en charge des parents en situation de pauvreté, atteints de maladie grave

## Constat

Les parents en situation de pauvreté sont atteints, comme les autres parents, par des maladies graves, par exemple le cancer. Aux problèmes médicaux s'ajoutent toujours des retentissements dans la vie familiale aux points de vue matériels et personnels pour la personne malade et ses proches.

Cependant ces retentissements sont particulièrement douloureux<sup>30</sup> pour les parents en situation de pauvreté, et notamment pour les "familles monoparentales".

<sup>30</sup> on pourra se reporter à ce sujet aux actions de LA LIGUE nationale contre le Cancer (et de ses comités départementaux).

L'action des assistantes de service social à l'hôpital ne doit pas être mésestimée, ni d'ailleurs le développement (bien qu'encore très partiel) de vacations de psychologues et psychiatres ou l'intervention de bénévoles "professionnalisés" dans les services où sont soignés des maladies somatiques graves. Cependant les actions actuelles restent limitées.

## Proposition

En milieu hospitalier (où sont soignés les malades atteints de maladies graves, comme le cancer) améliorer la prise en compte des dimensions sociales et psychiques des situations<sup>31</sup>.

## Mise en oeuvre

Dans le cadre de la circulaire annuelle aux ARH (Agence régionale de l'hospitalisation) pour la détermination des budgets des établissements de soins.

Dans les procédures d'accréditation des établissements.

### 3.10 ● améliorer les dispositifs de soutien financier organisés en direction des enfants des parents en situation de pauvreté dans le cadre de leur scolarité

## Constat

De nombreux dispositifs de soutien financier existent mais ne parviennent pas à compenser toutes les difficultés dont souffrent beaucoup d'enfants

<sup>31</sup> à côté de l'appui à de telles actions, une étude prospective (qui pourrait être confiée à l'INSERM) sur les conséquences des prévisions épidémiologiques de l'accroissement, au cours des vingt prochaines années, des cancers du poumon chez les femmes jeunes doit dès à présent être entreprise. Quelles seront en effet les conditions de vie de mères d'environ 40 ans, élevant seules leurs enfants, quand elles auront à faire face à un cancer très invalidant et qui risque de rester difficilement curable.

dont les parents sont en situation de pauvreté, malgré les efforts de ceux-ci.

Ces difficultés se manifestent dans le cadre de la scolarité proprement dite ou en relation avec elle ; les solutions à y apporter concernent notamment les collectivités locales et l'Etat (ministère de l'éducation nationale, ministère de l'emploi et de la solidarité, et ministère de l'intérieur du fait du rôle des collectivités locales).

### Proposition

Assurer la gratuité effective des frais de scolarité (dans les établissements du second degré<sup>32</sup>) grâce à une amélioration (en masse et en répartition : établissements d'enseignement général/d'enseignement technique) des dotations de fonctionnement des ces établissements.

Améliorer l'utilisation des fonds sociaux (cantines, collégiens, lycéens) des établissements du second degré :

- plus grand volontarisme de leur utilisation vers des élèves, sans stigmatisation (identification publique de ceux qui ne payent pas ...);
- action "en temps réel".

Renforcer les mécanismes d'incitation à la réduction des frais de cantine, jusqu'au franc symbolique<sup>33</sup>, pour les élèves dont les parents ont des ressources financières particulièrement faibles :

- en préélémentaire et élémentaire par des mécanismes conventionnels avec les communes ;
- dans le secondaire, également par des mécanismes conventionnels avec les collectivités locales ainsi que par l'usage des fonds sociaux.

### Mise en oeuvre

Ces questions relèvent à la fois des compétences des collectivités locales, de l'Etat (ministère de l'éducation nationale<sup>34</sup>, ministère de l'emploi et de

<sup>32</sup> les aides pour les étudiants dans l'enseignement supérieur posent des questions que ne méconnaît pas le groupe de travail.

<sup>33</sup> une question semblable est posée pour les transports scolaires.

<sup>34</sup> qui gère aussi actuellement le dispositif médico-social en faveur des élèves.

la solidarité, et ministère de l'intérieur du fait du rôle des collectivités locales) ; et de la CNAF (et de la MSA) étant donné son expérience en matière de "contrats enfance" avec les collectivités locales.

## 3.11 ● renforcer les coordinations entre les différents services publics

### Constat

On ne peut pas considérer que l'addition des politiques publiques en direction des exclus et en direction des familles produit ipso facto une politique en direction des familles pauvres. Certes les politiques publiques mises en place en France depuis plus de 20 ans en direction de personnes en difficultés ont produit de remarquables effets, pour ces personnes et parce que la présence d'enfants était prise en compte : la France est, après le Danemark, le pays d'Europe où les enfants sont relativement les moins frappés par la pauvreté.

Certes la pratique administrative a confié à de mêmes organismes (les CAF et caisses de MSA) des responsabilités opérationnelles dans la mise en oeuvre de la politique familiale et dans le versement de minima sociaux ; les collectivités locales mènent des actions partenariales avec les services de l'Etat.

Mais un grand nombre de familles continue de vivre des situations où sont cumulées des difficultés financières, matérielles, sociales, psychologiques telles qu'il serait illusoire d'espérer qu'elles retrouvent par elles mêmes leur capacité de choisir un mode de vie qui les réinscrive dans la société.

La loi d'orientation de lutte contre les exclusions a renforcé les mécanismes de coordination entre institutions ; mais des rapports récents d'inspection générale ont aussi mis en lumière des manques dont souffrent les membres des familles en situation de pauvreté.

## Proposition

Encourager le recours aux décrets du 20/10/1999 pour créer un "pôle famille et enfance" au sein des services déconcentrés de l'Etat, de façon à soutenir :

- la mise en place de réponses aux besoins des parents en situation de pauvreté qui soient coordonnées entre administrations de l'Etat et avec les autres institutions (Conseil Général, Communes, CAF, MSA, ...) et les associations ;
- l'élaboration de stratégies fondées sur des constats partagés par tous les partenaires concernés.

Renforcer les coordinations entre les commissions de surendettement et les services sociaux ; étudier les modalités de gestion coordonnée des fonds (FSL -fonds solidarité logement- ; FEG -fonds électricité gaz- ; ...).

## Mise en oeuvre

Par circulaire interministérielle (comme celle du 10 janvier 2001) ; et, après concertation avec l'ADF (assemblée des départements de France), l'AMF (association des maires de France) et la Banque de France ainsi qu'avec EDF et Gaz de France, par des pratiques concertées au niveau départemental.

Un renforcement des compétences professionnelles (et aussi des moyens humains<sup>35</sup>) des services déconcentrés de l'Etat, est certainement nécessaire.

## 3.12 ● développer la culture de "gestion de projet"

### Constat

Les nombreux dispositifs existant souffrent d'une forme de "zapping administratif" où s'empilent des références au détriment de la connaissance de leurs droits par les bénéficiaires potentiels, mais aussi des professionnels.

<sup>35</sup> la faiblesse de certaines DDASS en fonctionnaire de catégorie A (notamment de médecins inspecteurs) peut être un facteur de blocage pour la mise en œuvre de politiques publiques.

Cette "tendance naturelle" de toute organisation est encore plus préjudiciable dès l'instant où se développe justement le travail en réseau, avec des dispositifs partenariaux au plan départemental et au niveau local.

Ce dont ont tout particulièrement besoin les intervenants, tant dans les dispositifs "d'actions individuelles" que "d'action collective" en direction des familles qui vivent des difficultés imbriquées, c'est d'intercompréhension, de confiance ; donc d'échanges que nourrit la construction de projets.

## Proposition

Renforcer la "culture de projet" des responsables des institutions pour faire face :

- aux constantes évolutions des formes des problèmes sociaux et aux nécessaires adaptations des réponses à y apporter ;
- au besoin d'écoute des personnes pour lesquelles sont conçus les dispositifs projetés ;
- à la multiplicité des organismes (et professionnels) compétents, chacun dans son domaine, à laquelle il serait illusoire de vouloir remédier par des "simplifications de structures".

## Mise en oeuvre

Mettre en place des formations-actions ouvertes aux responsables des divers intervenants publics (fonctionnaires de l'Etat, des collectivités locales) ou privés (salariés d'organismes de protection sociale, associations,...).

Attribuer des financements déconcentrés pour des projets visant à améliorer les pratiques de concertation et d'intervention en direction de parents en situation de pauvreté ; ces financements incitatifs de crédits d'Etat pourraient être délégués au responsable du "pôle enfance famille", voir proposition n°3.11 ci-dessus.



### 3.13 ● promouvoir la mise en commun des études et recherches sur les familles en situation de pauvreté

#### Constat

De multiples études sont réalisées ; par exemple à l'initiative des conseils généraux, des communes (ou leur CCAS), de la CNAF ou des CAF, des associations ou de l'Etat (ministère de l'emploi et de la solidarité, ministère de la justice -direction de la protection judiciaire de la jeunesse,...) ; malheureusement elles sont encore trop souvent mal connues et/ou intègrent peu les dimensions familles et pauvreté.

La création par la loi de lutte contre les exclusions de "l'Observatoire de la pauvreté et de l'exclusion sociale" (en relation avec le CNLE -Conseil National de Lutte contre les Exclusions- et la DREES -direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques- du ministère de l'emploi et de la solidarité) et ses premiers travaux constituent un remarquable outil et soulignent bien les difficultés que rencontrent les parents en situation de pauvreté.

#### Proposition

Demander au CNLE son avis afin de mandater (et donner les moyens financiers et humains correspondants) à l'Observatoire de la pauvreté et de l'exclusion sociale pour :

- recenser les études existantes ou en projet (et en apprécier la pertinence par rapport aux problèmes que rencontrent les familles pauvres) ;
- faire réaliser (veiller à la réalisation) d'autres études, notamment dans une perspective d'évaluation (au sens d'évaluation des politiques publiques, c'est à dire en associant les familles à la démarche d'évaluation).

De façon complémentaires (et/ou alternative) : intégrer ces objectifs dans le cadre de la future COG (convention d'objectifs et de gestion) entre la

CNAF et l'Etat, en chargeant les services d'études de la CNAF de cette mission, en relation avec la DREES du ministère de l'emploi et de la solidarité.

Créer un "lieu ressources" pour mettre en commun les réflexions qui doivent fonder les formations initiales et continues organisées par le CNFPT (Centre national de la fonction publique territoriale), l'ENM (Ecole nationale de la magistrature), le CNFE-PJJ (Centre national de formation et d'études de la Protection judiciaire de la jeunesse), l'ENSP (Ecole nationale de la santé publique), le CNEFEI et/ou l'INRP (du ministère de l'éducation nationale) ou qui sont produites par l'INED (Institut national des études démographiques), les chercheurs et universitaires,...

Face à l'importance des enjeux humains, sociaux et politiques représentés par l'impasse dans laquelle peuvent être conduits les parents en situation de pauvreté, une des missions de "ce lieu ressources" serait de mutualiser les résultats des recherches et de faire progresser la connaissance de responsables d'origines professionnelles diverses sur :

- les réalités sociologiques actuelles des familles en situation de pauvreté, les représentations qui peuvent masquer la compréhension de ces réalités ;
- des modes d'interventions des acteurs qui soient respectueux des interactions familiales et des situations personnelles et donc efficaces.

#### Mise en oeuvre

- en ce qui concerne le rôle éventuel de "l'Observatoire de la pauvreté et de l'exclusion sociale" : sous condition de moyens additionnels accordés à cet organisme ;
- en ce qui concerne la CNAF : dans le cadre de la COG CNAF-Etat ;
- en ce qui concerne la création d'un "lieu ressources"<sup>36</sup> : une mission de préfiguration pourrait être confiée à une personnalité indépendante.

<sup>36</sup> une proposition semblable est faite dans le rapport IGAS-IGSJ sur "les accueils provisoires et placements d'enfants et d'adolescents" (déjà cité), sous le terme "d'Institut des hautes études de la famille et de l'Enfance".

L'objectif serait de créer une structure légère, permettant que l'ensemble des dimensions du vécu familial des situations de pauvreté puisse être pris en compte (hors des cloisonnements académiques -et/ou administratifs- souvent constatés).

### 3.14 ● à partir des cas "extrêmes" des pères détenus, s'interroger sur les relations que peuvent développer des parents en situation de pauvreté avec leurs enfants

#### Constat

Des études montrent nettement que les parents emprisonnés avaient majoritairement des revenus faibles avant leur incarcération et que celle-ci appauvrit encore les ressources familiales et rend donc d'autant plus difficile le maintien de relations entre enfants et parents.

En ce qui concerne les mères de très jeunes enfants emprisonnées (seulement quelques dizaines de femmes et d'enfants sont dans ce cas chaque année), la circulaire du 16/8/99 a permis d'incontestables progrès<sup>37</sup>.

En ce qui concerne les pères, pour lesquels la possibilité de maintenir/de retrouver des liens avec leur(s) enfant(s) est une condition essentielle de l'exercice de leur responsabilité parentale et de leur réinsertion ultérieure<sup>38</sup>, les dispositifs sont encore peu développés.

<sup>37</sup> très bien illustrés par l'accueil dans une crèche "ordinaire" à Marseille, des jeunes enfants de mères par ailleurs détenues.

<sup>38</sup> et est bien sûr aussi extrêmement importante pour leur(s) enfant(s).

De façon générale, le renouvellement de la politique de vie carcérale<sup>39</sup> (amélioration des parloirs, ...) pour faire face à la modification du nombre de détenus, de la durée de leur peine et à la volonté de réussir leur réinsertion, tend à améliorer les conditions de "vie familiale" des détenus ... et de leurs enfants.

#### Proposition

Continuer à développer les dispositifs de médiation (de gestion publique ou associative) qui doivent être en mesure de faire face aux questions matérielles et financières qui handicapent le maintien des liens familiaux :

- le coût du transport entre le domicile de l'enfant et la prison ...
- le coût de l'accompagnement d'un enfant par un éducateur quand le maintien des liens père détenu - son(s) enfant(s) s'inscrit dans un contexte de conflits familiaux.

#### Mise en oeuvre

Accroître les crédits pour ces dispositifs qui concernent des parents en situation de pauvreté.

En tirer des enseignements pour d'autres parents en situation de pauvreté, placés dans des situations moins extrêmes.

<sup>39</sup> en outre, et cela touche alors la politique pénale, le développement de formules alternatives à la détention doit être apprécié également à l'aune de leurs conséquences favorables pour la vie des enfants de détenus.

# Annexes

# Liste des personnes auditionnées

# **Contribution ATD/Cité Noisy**

# **Contribution FNARS : accueil en urgence, le 115**

**Contribution MSA :  
viticulteurs pauvres de Cognac**

**Contribution UNAF :  
familles pauvres  
et nouvelles technologies**



# **Recensement DREES/CNAF des études et recherches**

**Éléments documentaires  
et bibliographiques  
donnés lors de chaque séance**

# Rapport

