



# Groupe de travail “Familles vulnérables, enfance et réussite éducative”

Pour une politique de l'enfance  
au service de l'égalité de tous les enfants

Responsables du  
groupe de travail :  
Dominique Versini et  
Pierre-Yves Madignier

Rapporteur :  
Laurent Cytermann

conférence  
nationale  
contre  
la pauvreté  
et pour  
l'inclusion  
sociale

# **Conférence nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion**

*Atelier « Familles vulnérables, enfance et réussite  
éducative »*

**Pour une politique de l'enfance  
au service de l'égalité de tous les enfants**

## **Présidents du groupe de travail :**

**Dominique Versini**, ancienne Défenseuse des enfants

**Pierre-Yves Madignier**, président du Mouvement ATD  
Quart Monde France

**Rapporteur :** Laurent Cytermann, maître des requêtes en service  
extraordinaire au Conseil d'Etat

## Sommaire

<b>1) L'état des lieux : un enfant sur cinq est en situation de pauvreté</b>	<b>6</b>
1.1. Des clignotants au rouge	
1.2. La pauvreté des enfants d'aujourd'hui est l'exclusion de demain, elle affaiblit la France	
1.3. Des politiques publiques développées mais qui trouvent leurs limites	
 <b>2) Trois principes : agir tôt, de manière forte et globale en alliance avec les parents et l'enfant</b>	 <b>12</b>
2.1. Agir tôt	
2.2. Agir de manière forte et globale	
2.3. Agir avec les parents et l'enfant	
 <b>3) Dix orientations pour faire reculer la pauvreté des enfants</b>	 <b>18</b>
<b>Orientation n° 1 : Mettre en place une politique nationale de l'enfance, mise en œuvre dans le cadre de « projets de territoire pour l'enfance »</b>	<b>18</b>
 <b>Orientation n° 2 : Faire de la lutte contre la pauvreté des enfants la priorité de la politique familiale, en investissant massivement dans l'accueil des jeunes enfants</b>	 <b>20</b>
<b>Orientation n° 3 : Préserver dès la naissance les conditions fondamentales du développement de l'enfant dans sa famille</b>	<b>24</b>
 <b>Orientation n° 4 : Lancer un plan national de santé de l'enfant et de l'adolescent, axé sur les principes de prévention et d'intervention précoce et de coordination de tous les dispositifs de santé de l'enfant</b>	 <b>26</b>
<b>Orientation n° 5 : Promouvoir une offre d'accompagnement des parents visible, accessible et non stigmatisante</b>	<b>31</b>
 <b>Orientation n° 6 : Développer les alternatives au placement de l'enfant</b>	 <b>35</b>
<b>Orientation n° 7 : Bâtir une alliance pour la réussite éducative entre professionnels, parents et enfants</b>	<b>37</b>
 <b>Orientation n° 8 : Garantir le droit aux loisirs et à la culture</b>	 <b>43</b>
<b>Orientation n° 9 : Construire une politique pour la jeunesse fragilisée</b>	<b>45</b>
 <b>Orientation n° 10 : Renouveler les pratiques de l'intervention sociale : vers un travail en réseau pluridisciplinaire, allant au-devant des familles et travaillant en alliance avec elles</b>	 <b>48</b>

**Conclusion : Une indispensable réflexion sur de nouvelles formes de redistribution, pour créer un « choc anti-pauvreté » en faveur des enfants des familles en situation de précarité**

## **Annexes**

Annexe 1 : Liste des propositions	55
Annexe 2 : Lettre de mission du groupe de travail	61
Annexe 3 : Composition du groupe de travail et liste des personnes auditionnées	

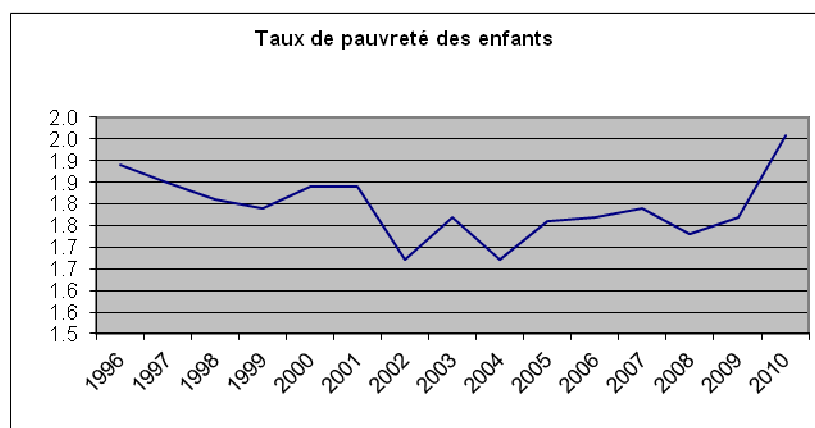
# 1) L'état des lieux : un enfant sur cinq est en situation de pauvreté

## 1.1.Des clignotants au rouge

*Les enfants sont la catégorie la plus touchée par la crise*

Les enfants de France paient un lourd tribut à la crise qui frappe les pays développés depuis 2008. Entre 2008 et 2010, la pauvreté des enfants, définie comme la proportion d'enfants sous le seuil de pauvreté de 60 % du revenu médian<sup>1</sup>, a fait un bon de presque deux points, ce qui représente près de 350 000 enfants pauvres de plus. Elle touche désormais **2 665 000 enfants, soit un enfant sur cinq (19,6 %)**<sup>2</sup>. La pauvreté a fortement augmenté dans toutes les classes d'âge, mais elle a plus touché les enfants que les autres. Selon l'Insee, la progression de la pauvreté des enfants explique les deux tiers de la progression de la pauvreté pour l'ensemble de la population. Aujourd'hui, **un pauvre sur trois en France est un enfant**.

**Le niveau de pauvreté des enfants est le plus élevé jamais atteint depuis 1996** (cf. graphique ci-dessous). Il a baissé entre 1996 et 2002, stagné entre 2002 et 2008, avant d'augmenter de manière très rapide depuis cette date. En outre, l'intensité de la pauvreté, c'est-à-dire l'écart entre le niveau de vie des personnes pauvres et le seuil de pauvreté, a progressé : il est passé de 18 % en 2007 à 19,5 % en 2010. Non seulement il y a de plus en plus d'enfants pauvres, mais ils sont de plus en plus loin du seuil de pauvreté.



Les dernières données disponibles datent de 2010, mais tout laisse malheureusement penser que la hausse s'est poursuivie en 2011 et en 2012. En effet, le chômage, principale cause de l'augmentation de la pauvreté, a continué à progresser, à un rythme accéléré depuis 2012. De plus, des mesures restrictives concernant les prestations familiales ont été adoptées depuis 2011 : revalorisation inférieure de près d'un point à l'inflation en 2012 et décalage de trois mois de la revalorisation en 2012, maintenu en 2013, même si elles sont compensées pour les familles modestes par la revalorisation de l'allocation de rentrée scolaire de 25 %. Somme toute, on peut craindre que si la tendance des années 2009 et 2010 s'est prolongée, le nombre d'enfants pauvres en France ne soit aujourd'hui plus proche de 3 millions.

<sup>1</sup> Un enfant pauvre est un enfant qui vit dans une famille dont les revenus sont inférieurs au seuil de pauvreté.

<sup>2</sup> INSEE, « Les niveaux de vie en 2010 », *INSEE Première*, septembre 2012.



Peu d'explications ont été avancées à cette surexposition des enfants à la crise. Certes, comme l'explique l'Insee dans plusieurs travaux, la pauvreté des familles avec enfants est en règle générale plus importante que celle de l'ensemble de la population : en effet, les enfants ont un coût pour le ménage, qui n'est que partiellement compensé par le système de redistribution. Cependant, cette règle générale n'explique pas pourquoi l'écart s'est creusé de manière aussi vive depuis 2008.

Certaines catégories de familles sont plus touchées que d'autres par la pauvreté. 41 % des enfants de parent isolé sont en situation de pauvreté. Les familles nombreuses, ayant trois enfants ou plus, sont également surreprésentées, avec un taux de pauvreté de 21 %. Dans un cas comme dans l'autre, c'est notamment la faiblesse des revenus du travail qui est en cause. Nombre de parents isolés ne travaillent pas ou seulement pour des courtes durées. Le taux d'emploi des mères de trois enfants et plus est beaucoup plus bas que celui des autres femmes. La pauvreté des enfants atteint un niveau exceptionnellement élevé dans les zones urbaines sensibles (ZUS) : un enfant sur deux (49 %) y vit en situation de pauvreté<sup>3</sup>.

La présence croissante de la pauvreté des familles avec enfants est une tendance longue, que la crise a aggravée. Les acteurs de terrain qui interviennent auprès des personnes en situation de grande précarité le confirment. Le Secours catholique la constate année après année parmi les personnes qui s'adressent à lui<sup>4</sup>. Selon la Mission régionale d'information sur l'exclusion (MRIE) de Rhône-Alpes, « *la traditionnelle et seule représentation du SDF à la rue pour penser le besoin d'hébergement est largement dépassée* ». L'observatoire du Samu social de Paris a fait une étude rétrospective des usagers du 115 depuis dix ans, qui montre un basculement complet : en 1999, plus de 12 600 usagers isolés avait été hébergés durant l'année, pour 1 800 en famille ; en 2010, ce sont les familles qui sont devenues majoritaires, avec 11 200 personnes en familles hébergées pour 10 300 isolés. A la date de ce rapport, ce sont environ 20 000 personnes en famille dont 50 % d'enfants qui sont hébergées par le 115. La Cour des comptes s'est fait l'écho de ces constats dans son rapport publié l'hiver dernier<sup>5</sup>.

### *Certains indicateurs de conditions de vie montrent un décrochage préoccupant de la France*

La France ne peut pas se rassurer en disant qu'elle protège moins mal les enfants de la pauvreté que les autres pays. Pour la pauvreté monétaire, elle se classe à un rang moyen, le 14<sup>e</sup> sur 35 pays riches dans le classement récemment publié par l'Unicef<sup>6</sup>, au même niveau que l'Allemagne. Mais c'est surtout pour la pauvreté mesurée par les conditions de vie que la situation apparaît préoccupante. L'Unicef a analysé les réponses à 14 questions (l'enfant a-t-il trois repas par jour, quelques vêtements neufs, des jouets d'intérieur, des livres appropriés à son âge, etc)<sup>7</sup> et a considéré comme étant « en situation de privation » les enfants pour lesquels la réponse à au moins deux questions était négative. Selon cette définition, la France se classe 18<sup>e</sup> sur 29 pays européens, avec un taux d'enfants en situation de privation de 10,1 %.

---

<sup>3</sup> ONZUS, Rapport annuel 2012.

<sup>4</sup> Secours catholique, *Regards sur 10 ans de pauvreté*, novembre 2012.

<sup>5</sup> Cour des comptes, *La politique publique de l'hébergement des personnes sans domicile*, novembre 2011.

<sup>6</sup> UNICEF, *Mesurer la pauvreté des enfants*, bilan Innocenti n° 10, mai 2012. L'UNICEF utilise le taux de pauvreté à 50 % du revenu médian (et non 60 %).

<sup>7</sup> En se fondant sur l'enquête européenne sur les conditions de vie des ménages (EU-Silc) réalisée par Eurostat.

L'écart avec les pays les plus avancés apparaît très important. Dans les pays scandinaves ou aux Pays-Bas, le taux d'enfants en situation de privation est inférieur à 3 %, ce qui signifie que ces pays parviennent à assurer des conditions de vie décentes à presque tous les enfants. Mais la France se classe également derrière des pays que nous ne sommes pas accoutumés à considérer comme plus performants que nous dans la lutte contre la pauvreté : selon l'Unicef, le taux de privation des enfants au Royaume-Uni (5,5 %) ou en Espagne (8,1 %) est inférieur au niveau français.

L'analyse de la mortalité infantile (la proportion d'enfants qui décèdent entre 0 et 1 an) apparaît particulièrement révélatrice de la dégradation relative de la situation française. La mortalité infantile stagne depuis 2005 et a même légèrement augmenté entre 2008 et 2009, pendant qu'elle continuait à diminuer dans la plupart des autres pays européens. La France est ainsi passée du septième rang européen en 1999 au vingtième sur trente pays en 2009<sup>8</sup>. Là encore, si c'est avec les pays scandinaves que l'écart est le plus frappant (1200 enfants seraient sauvés chaque année si le taux de mortalité infantile français était celui de la Suède), la France affiche également de moins bons résultats que des pays comme la Grèce, l'Espagne, l'Irlande, la République tchèque ou l'Italie. Bien sûr, les écarts avec ces pays demeurent faibles et sans commune mesure avec ceux existant avec des pays moins développés. Toutefois, la mortalité infantile est considérée de manière constante par les organisations internationales comme un indicateur pertinent du niveau de développement d'un pays et le recul français doit inquiéter.

Cette dégradation s'explique en grande partie par les inégalités fortes et croissantes existant dès la naissance entre les catégories sociales, qui ont été récemment pointées par la Cour des comptes<sup>9</sup>. Ainsi, l'écart entre le taux de prématurité des enfants selon leur catégorie sociale, qui n'était que de 2,5 % en 2003 (3,9 % pour la catégorie la plus favorisée et 6,4 % pour la plus défavorisée), est aujourd'hui de 6,7 % (3,7 % contre 10,4 %). Les inégalités sociales de santé se retrouvent ensuite à un niveau élevé à des âges très jeunes pour toute une série d'indicateurs : ainsi, le taux d'obésité en CM2 est dix fois plus élevé pour les enfants d'ouvriers que pour les enfants de cadre et le taux d'enfants ayant deux dents cariées non soignées est cinq fois plus élevé<sup>10</sup>.

Le lien entre la médiocrité de la situation française dans son ensemble et l'ampleur des difficultés d'une large part de la population se retrouve en matière d'éducation. Les enquêtes Pisa, qui comparent les résultats des élèves des pays de l'Ocde, montrent à la fois un niveau moyens des élèves en baisse (concernant le premier degré, la France est passée du 18<sup>e</sup> rang sur 36 pays en 2000 au 27<sup>e</sup> rang sur 44 pays en 2006) et une part très importante d'élèves en grande difficulté (32 % des écoliers contre 25 % en moyenne en Europe)<sup>11</sup>.

---

<sup>8</sup> X. Niel, « Les facteurs explicatifs de la mortalité infantile en France et leur évolution récente », document de travail de l'INSEE, octobre 2010.

<sup>9</sup> Cour des comptes, *La politique de périnatalité : l'urgence d'une remobilisation*, rapport public annuel 2012, février 2012.

<sup>10</sup> IGAS, *Les inégalités sociales de santé dans l'enfance*, mai 2011.

<sup>11</sup> *Refondons l'école de la République*, rapport de la concertation sur l'école, octobre 2012.



## 1.2. La pauvreté des enfants d'aujourd'hui est l'exclusion de demain, elle affaiblit la France

L'ampleur de la pauvreté des enfants n'est pas que le problème des plus pauvres, elle ne relève pas uniquement d'une préoccupation de justice sociale : elle affaiblit notre pays dans son ensemble.

Elle l'affaiblit dès aujourd'hui en minant sa cohésion sociale. Elle pèse sur le climat de l'école, qui ne peut rester à l'abri des difficultés d'une part croissante des élèves qu'elle accueille. Elle altère la perception qu'ont les Français de leur jeunesse. Alors que d'autres pays peuvent avoir une certaine tolérance à l'inégalité, l'ampleur de la pauvreté des enfants est incompatible avec l'idée que les Français se font de leur propre pays, celle d'une société qui protège le plus grand nombre, où les écarts ne sont pas trop importants. La pauvreté fait peur à nos concitoyens : 86 % des Français pensent que n'importe qui peut tomber dans la pauvreté, un score plus élevé qu'aucun autre pays européen<sup>12</sup>. Elle alimente leur pessimisme sur la situation du pays. .

Mais la pauvreté affaiblit sans doute plus encore la France de demain. Un enfant qui débute sa vie dans des conditions de pauvreté a de très grands risques d'être en échec scolaire puis d'être à l'écart du marché du travail. La pauvreté affecte la réussite des enfants à travers de multiples canaux :

- Le fait de vivre dans un logement surpeuplé ou insalubre, et plus encore l'absence de logement, entraîne de grandes difficultés de travail, il empêche l'enfant de se concentrer sur ses apprentissages scolaires<sup>13</sup>.
- Les difficultés des familles pauvres, telles que le manque de ressources, les horaires de travail morcelés, la pression du quotidien, rendent difficiles pour les enfants l'accès aux loisirs, à la culture, à l'ouverture sur le monde. De ce fait, des retards scolaires sont constatés très tôt, avec des inégalités d'acquisition du langage dès l'entrée à l'école maternelle.
- Mal traités, les problèmes de santé du jeune enfant peuvent conduire à un handicap durable. Des affections dentaires non soignées peuvent être dans la vie d'adulte un facteur de discrimination sociale et professionnelle. Des troubles de la vue non dépistés ou pris en charge sont une cause de difficulté scolaire.

La France fait face aujourd'hui à de multiples difficultés économiques et budgétaires. Notre pays commettrait cependant une erreur s'il considérait qu'il doit d'abord traiter ses difficultés économiques avant de pouvoir s'attaquer à la pauvreté. En effet, les enfants pauvres d'aujourd'hui seront, pour une large part, si rien n'est fait, les exclus de demain. La France ne peut tout simplement pas se permettre de laisser perdre une si grande part de son capital humain, sans handicaper gravement sa compétitivité. Le redressement social doit être concomitant au redressement économique et productif, car il en est une composante.

---

<sup>12</sup> Eurobaromètre, *La réalité sociale européenne*, 2007.

<sup>13</sup> Cf. D. Goux et E. Maurin, « Surpeuplement du logement et retard scolaire des enfants », in *France, Portrait social, 2002-2003*, INSEE.

### 1.3.Des politiques publiques développées mais qui trouvent leurs limites

La France réalise un effort important de redistribution en direction des familles les plus modestes à travers différentes prestations : les prestations familiales, dont plusieurs sont attribuées sous condition de ressources (prestation d'accueil du jeune enfant, allocation de rentrée scolaire, complément familial pour les familles nombreuses) ; les aides au logement ; les minima sociaux, notamment le revenu de solidarité active. L'ensemble de ces prestations permet de plus que doubler (il l'augmente de 140 %) le niveau de vie des 10 % de familles les plus modestes. Selon l'UNICEF, cet effort réduit de moitié le taux de pauvreté des enfants.

Si les moyens dévolus à la redistribution ne sont pas déficients dans notre pays, on ne peut que constater qu'elle ne suffit pas à corriger les inégalités et regretter qu'elle ne passe que par les prestations sociales, avec un système fiscal trop peu redistributif. A cette faiblesse de nos politiques de lutte contre la pauvreté des enfants, s'ajoute le déficit de stratégie dans les orientations des politiques publiques concernant l'enfance et le manque de coordination de nos services publics, qui n'assurent pas de manière suffisante l'amélioration des conditions de vie et la promotion sociale des enfants de familles vulnérables.

De multiples illustrations peuvent en être données. C'est d'abord le cas de la politique d'accueil des jeunes enfants. Les pouvoirs publics y consacrent des sommes importantes, près de 14 milliards d'euros par an pour les enfants de 0 à 3 ans<sup>14</sup>. Pourtant, force est de constater que les enfants de familles pauvres n'y accèdent pas ou peu : 92 % des enfants de moins de 3 ans des 20 % de familles les plus pauvres sont gardés principalement par leurs parents<sup>15</sup>. Seuls 4 % de ces enfants sont gardés dans une crèche et 2 % par une assistante maternelle. Les causes de ce nonaccès ne sont pas identiques selon les modes de garde. Pour les assistantes maternelles, c'est d'abord un problème de coût : malgré le « complément mode de garde » (CMG) de la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE), le coût d'une garde à temps plein pour une famille à bas revenus est de l'ordre de 130 euros par mois. Ceci représente une charge difficilement supportable pour une famille dont les revenus ne sont que de quelques centaines d'euros. En crèche, le coût est plus limité : le barème de participation, qui garantit un tarif identique au niveau national dans tous les établissements financés par les Caf, aboutit à un coût de seulement 53 euros pour les familles les plus modestes<sup>16</sup>. La difficulté tient plutôt au manque de places, aux horaires inadaptés au travail fractionné de nombreuses familles précaires et au fait que de nombreux établissements les attribuent de manière prioritaire aux couples dont les deux parents sont actifs<sup>17</sup>.

Si l'on en croit les enquêtes Pisa, la France est le pays de l'Ocde où le poids des origines sociales des enfants dans la réussite éducative est le plus fort. Il est difficile d'imaginer une réalité plus contraire à l'idéal d'égalitarisme républicain dont nous investissons l'école. Les écarts se constituent très tôt, dès l'école maternelle, et même plus tôt du fait de manque de places de crèches et ne font que se creuser tout au long du parcours scolaire. La proportion d'élèves en retard à l'entrée en sixième est presque dix fois plus élevée pour les enfants de

---

<sup>14</sup> *L'accueil du jeune enfant en 2011*, Observatoire national de la petite enfance.

<sup>15</sup> DREES, « Modes de garde et d'accueil des enfants de moins de 6 ans en 2007 », *Etudes et résultats*, n° 678, février 2009.

<sup>16</sup> PLFSS pour 2013, programme de qualité et d'efficience « famille ».

<sup>17</sup> Selon une enquête de la CNAF, les deux tiers des établissements qui tiennent compte de la situation d'emploi des parents favorisent les couples biactifs.

parents inactifs que pour les enfants de cadres ou d'enseignants<sup>18</sup>. Un enfant d'enseignant a 14 fois plus de chances d'obtenir le baccalauréat qu'un enfant d'ouvrier non qualifié<sup>19</sup>. De l'ordre de cent cinquante mille jeunes par an quittent le système scolaire sans aucune qualification.

Les inégalités d'accès aux soins sont fortes, et là encore plus élevées que dans la moyenne des pays européens. Elles sont d'abord territoriales : par exemple, les zones urbaines sensibles ont trois fois moins de médecins que les agglomérations qui les entourent<sup>20</sup>. Les familles en situation de vulnérabilité souffrent également de l'ampleur des dépassements d'honoraires, de la difficulté d'avancer les frais, de la fréquence des refus de soins pour les bénéficiaires de la CMU<sup>21</sup> et de délais d'attente très longs pour les prises en charge publiques (souvent compris entre 6 mois et un an dans les centres médico-psychologiques). Face à tous ces obstacles, nombre de familles pauvres se tournent vers les urgences de l'hôpital public pour assurer les soins de leurs enfants lorsqu'ils ne peuvent plus être différés ou lors d'épisodes aigus. Cette forme de prise en charge présente de nombreux inconvénients : caractère tardif de la prise en charge, difficulté à assurer un suivi, répétition des passages en urgence, coût élevé pour la collectivité publique. Dans ce domaine comme dans d'autres, avec des dépenses d'assurance-maladie de 175 milliards d'euros, la difficulté ne tient pas principalement à des financements publics insuffisants (même si les remboursements liés à la gestion des déficits publics pénalisent néanmoins lourdement les plus pauvres) mais à un manque d'efficacité de l'utilisation de ces fonds pour assurer l'accès aux soins des plus vulnérables.

Dans le domaine de la protection de l'enfance, la loi du 5 mars 2007 a cherché à développer la prévention très en amont des difficultés, par le suivi dès la grossesse et le soutien aux parents, et à consolider les prises en charge alternatives au placement afin de réduire la séparation de l'enfant et de sa famille aux seules situations inévitables. Elle a créé l'accompagnement en économie sociale et familiale, l'aide à domicile renforcée, l'accueil pendant tout ou partie de la journée, l'accueil à temps partiel, modulable, l'hébergement exceptionnel ou périodique ou encore l'accueil temporaire pour 72 heures dans les cas d'urgence. Pourtant, depuis 2007, le nombre de placements n'a pas diminué et a même légèrement augmenté : il reste à un niveau élevé d'environ 150 000 enfants. L'observatoire national de l'enfance en danger a montré que peu de départements avaient mis en œuvre les alternatives ouvertes par la loi<sup>22</sup>. Bien sûr, certains placements sont indispensables dans l'intérêt de l'enfant, mais on peut penser que nombre d'entre eux pourraient être évités ou voir leur durée limitée par des dispositifs de prévention plus forts ou des prises en charge alternatives mieux utilisées. Le placement est toujours une déchirure sur le plan humain pour l'enfant et ses parents. Son coût est très élevé pour la collectivité et infiniment supérieur aux mesures de prévention : il représente un budget de 5 milliards d'euros pour les départements, soit plus de 34 000 euros par enfant placé. Le devenir des enfants placés à l'aide sociale à l'enfance qui y restent jusqu'à leur majorité est plus que préoccupant tant une grande partie de ces enfants cumulent, du fait de leur parcours, échec scolaire, souffrance psychique, absence de projet d'insertion sociale et professionnelle.

---

<sup>18</sup> Ministère de l'éducation nationale, *Repères et références statistiques sur les enseignements, la formation et la recherche*, 2011.

<sup>19</sup> Observatoire des inégalités, « L'inégal accès au Bac des catégories sociales », juillet 2012.

<sup>20</sup> Observatoire national des zones urbaines sensibles, rapport 2008.

<sup>21</sup> Selon l'enquête réalisée à Paris pour le Fonds CMU par C. Desprès, S. Guillaume et P.E. Couralet, 25 % des médecins et plus de 30 % des dentistes opposent des refus de soins aux bénéficiaires de la CMU complémentaire.

<sup>22</sup> Observatoire national de l'enfance en danger, rapport 2011.

De l'examen de ces différentes politiques (accueil de la petite enfance, éducation, santé, protection de l'enfance), on voit se dégager des tendances communes. Malgré des moyens conséquents, ces dispositifs publics ne parviennent pas à donner les mêmes chances de réussite aux enfants des familles vulnérables, soit parce qu'ils n'y ont pas accès (c'est le cas de l'accueil de la petite enfance), soit parce que leurs modalités de fonctionnement désavantagent ces enfants (c'est le cas de l'école, du système de santé). Ils interviennent de manière souvent trop tardive et selon des modalités aujourd'hui inadaptées. L'implication à titre personnel des professionnels concernés n'est évidemment pas en cause mais leur formation, les pratiques professionnelles et la coordination des différents intervenants nécessitent d'être adaptées aux réalités de la très grave crise de société que nous traversons et qui ébranle les fondements de notre République.

**La gravité de la situation implique de cesser de raisonner par politique publique sectorielle abordant chacune l'enfant et sa famille sous un angle particulier : protection maternelle et infantile, aide sociale à l'enfance, accueil des jeunes enfants, soutien aux parents, périnatalité, éducation, revenu de solidarité active etc. Il apparaît indispensable de concevoir une politique nationale de l'enfance coordonnée de la naissance à l'entrée dans la vie adulte, et de la décliner à tous les niveaux territoriaux en alliance avec les acteurs concernés, et en priorité avec les familles .**

Le comité des droits de l'enfant des Nations unies a d'ailleurs recommandé à plusieurs reprises à la France de mettre en place une instance de coordination chargée de la mise en œuvre de la convention internationale des droits de l'enfant dans toutes ses dimensions.

## **2) Trois principes : agir tôt, de manière forte et globale et en alliance avec les parents et l'enfant**

### **2.1. Agir tôt**

La prévention est un sujet faussement consensuel. D'abord parce que si chacun s'accorde à reconnaître, selon l'adage populaire, que « mieux vaut prévenir que guérir », il est rare d'en voir déroulées toutes les implications dans l'organisation des politiques publiques. Ensuite parce que la notion a souffert ces dernières années de son inscription dans une finalité quasi exclusive de lutte contre la délinquance. Ceci est parfaitement bien illustré par la loi du 5 mars 2007 sur la prévention de la délinquance, adoptée le même jour que la loi sur la protection de l'enfance, et qui a mis en place le conseil des droits et des familles, créant ainsi une confusion entre les finalités d'aide aux familles et de lutte contre la délinquance.

Il existe une autre approche de la prévention, très concrète et qui ne se borne pas aux généralités entourant trop souvent ce sujet. C'est celle qui ressort de tous les constats des personnes en situation de précarité et des acteurs de terrain entendus dans le cadre de ce groupe, qui constatent quotidiennement les dégâts de la non-prévention des difficultés des enfants. C'est le cas de l'enfant qui termine le CP sans avoir acquis la lecture, et qui faute d'intervention précoce voit son retard se creuser tout au long de son parcours scolaire. C'est celui d'un élève dont la dyslexie n'est repérée qu'au niveau du lycée professionnel et dont les difficultés n'ont jamais été comprises jusqu'alors, faute de capacité de l'institution à identifier son handicap. C'est celui d'une mère qui n'a pas eu la possibilité au cours de sa grossesse d'exprimer la souffrance liée à sa propre histoire familiale, et qui aurait besoin d'être

accompagnée dans son propre exercice de la parentalité. C'est celui de l'enfant qui doit attendre un an avant d'obtenir une consultation en centre médico-psychologique (CMP) et dont les troubles s'aggravent<sup>23</sup>.

Tous les acteurs le disent : il est beaucoup plus difficile d'agir lorsque le problème s'est installé durablement. Le « décrochage scolaire », en particulier, n'est que rarement soudain et est souvent l'aboutissement d'un processus long de plusieurs années de grande difficulté à suivre les enseignements mais aussi la conséquence des difficultés liées au mode de vie (absence de logement, logement insalubre ou surpeuplé...). Si l'absentéisme chronique se manifeste au collège, il s'enracine dans des difficultés nées à l'école primaire ; selon le Haut conseil de l'éducation, à l'issue de celle-ci, 25 % des élèves ont des « *acquis fragiles* » et 15 % des difficultés « *sévères ou très sévères* »<sup>24</sup>. Selon les termes du Haut conseil, cela signifie qu'ils ont un « *lexique très limité, des difficultés de compréhension, des repères méthodologiques et culturels très insuffisants* » et que pour eux, un « *réel parcours scolaire de collège* » est « *impossible* ». Sans arrêter un verdict aussi catégorique que celui du Haut conseil, force est de constater qu'il est beaucoup plus facile de remettre sur les rails un élève en difficulté en CP que de réinscrire dans un parcours de réussite un adolescent en rupture avec l'école.

Ce qui est vrai pour l'éducation l'est aussi pour les autres domaines. Plus on agit tôt, en accompagnant les familles vulnérables dans leurs accès aux droits fondamentaux et plus on facilite le processus d'insertion sociale et professionnelle. Plus on attend, plus les difficultés se superposent et plus les modalités d'intervention des politiques publiques coûteront cher pour des résultats aléatoires : placement des enfants, hébergement au long cours dans des chambres d'hôtels, souffrance psychique entraînant des soins lourds voire des hospitalisations psychiatriques.

De ce principe « d'agir tôt » découle une orientation stratégique pour les politiques publiques : **c'est dès la petite enfance qu'il faut investir pour mettre tous les enfants en situation de grandir et s'épanouir au sein de leur famille et d'accéder à une pleine réussite éducative.** Cette orientation est étayée par de solides bases scientifiques. L'état des connaissances sur le développement de l'enfant montre que les premières années sont une « période sensible », cruciale pour l'acquisition des facultés cognitives et de la confiance en soi<sup>25</sup>. Depuis les premières évaluations aux Etats-Unis dans les années 1960, de multiples travaux, dans ce pays ou dans d'autres, ont suivi des cohortes d'enfants jusqu'à leur entrée dans l'âge adulte et ont montré que ceux qui avaient bénéficié de programmes d'accueil et d'éveil dès leur plus jeune âge avaient, toutes choses égales par ailleurs, de meilleurs résultats scolaires et moins de difficultés de comportement que ceux qui n'en avaient pas bénéficié, notamment pour les enfants de familles défavorisées<sup>26</sup>. Le prix Nobel d'économie James Heckman a théorisé l'existence de rendements décroissants avec le temps dans l'éducation

---

<sup>23</sup> On retrouve dans ces exemples les deux types de prévention usuellement distingués par les théoriciens : la prévention primaire, en amont de toute difficulté (par exemple grâce à l'accompagnement de la mère dès sa grossesse qui permet de prévenir des difficultés dans l'exercice du rôle de parent), et la prévention secondaire, qui vise à éviter l'aggravation des difficultés (par exemple en assurant un rattrapage dès l'apparition des premiers retards dans l'acquisition de la lecture).

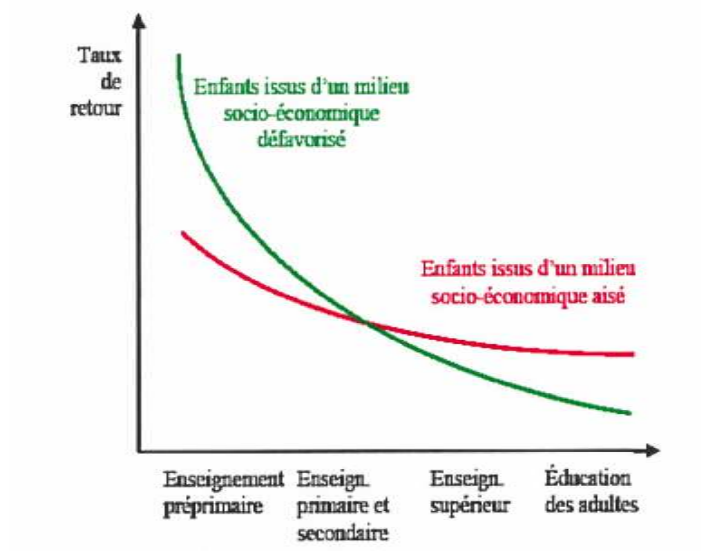
<sup>24</sup> Haut conseil de l'éducation, *L'école primaire*, 2007.

<sup>25</sup> Cf. notamment les travaux du Centre sur l'enfant en développement de l'université de Harvard et l'étude *Avides d'apprendre* (Eager to Learn) du National Research Council des Etats-Unis.

<sup>26</sup> Pour une synthèse de ces travaux, cf. UNICEF, *La transition en cours dans la garde et l'éducation de l'enfant*, centre de recherche Innocenti, bilan n° 8, 2008.

(cf. la courbe ci-dessous)<sup>27</sup> : les connaissances acquises à chaque niveau étant un prérequis pour le niveau suivant, l'investissement dès le plus jeune âge produit des bénéfices cumulatifs tout au long de la scolarité.

Retours sur investissement selon les différents niveaux du système éducatif



Le « retour sur investissement » à terme de l'accueil de la petite enfance, avec une meilleure insertion sur le marché du travail et la prévention de dépenses sociales ultérieures, a été mesuré par ces travaux d'évaluation. Certains l'évaluent à 4 dollars pour un dollar investi, d'autres même à 8 pour 1. L'investissement dans la petite enfance serait donc largement auto-financé. La collectivité doit cependant consentir un investissement important au départ pour en retirer les bénéfices.

## 2.2 Agir de manière forte et globale

Une intervention trop légère ou sans lendemain en direction de l'enfant est souvent inefficace. Pour reprendre l'exemple de la petite enfance, ce ne sont pas quelques séjours épisodiques en halte-garderie qui peuvent produire des bénéfices pour le développement de l'enfant – même s'ils peuvent être une première étape utile pour une famille qui n'est pas accoutumée à confier son enfant. De même, il ne suffit pas (ou pas toujours) d'une visite au musée pour créer un goût pour la culture ou de quelques interventions à domicile d'un travailleur social pour aider des parents à surmonter leurs difficultés. L'intervention doit être conçue avec une densité suffisante pour atteindre ses objectifs. Dans le cas contraire, on assiste à des phénomènes de « tourniquet », avec des prises en charge récurrentes qui ne résolvent pas le problème et qui ne permettent pas, au bout du compte, d'éviter les prises en charge les plus lourdes.

Bien souvent, c'est l'absence de relais organisé qui fait échouer l'intervention. Une visite médicale de prévention à l'école permet d'identifier un problème (dentaire, de vue, de dyslexie, etc.) mais l'offre de soins ne présente pas de solution accessible aux familles, à cause de l'insuffisance de la prise en charge des soins optiques ou dentaires, et du délai très long dans les structures gratuites (centres de santé, centres médico-psychologiques (CMP),

<sup>27</sup> Cf. notamment J. Heckman, « Skill formation and the economics of investing in disadvantaged children », *Science*, 30 juin 2006

etc. Une intervention d'un artiste en milieu scolaire ouvre à un enfant de nouveaux horizons, mais il ne peut ensuite pratiquer le théâtre, la musique ou la peinture, faute de lieu accessible financièrement dans son environnement.

**L'insertion des professionnels dans un réseau d'acteurs pluridisciplinaire est capitale pour traiter de la situation d'une personne dans sa globalité**, car elle présente souvent des difficultés multiples et imbriquées. Une mère élevant seule son enfant ne peut trouver d'emploi ni assurer les ressources pour faire vivre sa famille si elle n'a pas de solution de garde d'enfant. Un enfant ne réussit pas à l'école parce qu'il vit dans un logement surpeuplé ou parce que sa myopie n'a pas été repérée. Des parents sont en grande souffrance parce qu'ils n'ont jamais le temps ni le lieu pour « souffler » et se retrouver en famille.

L'idée d'accompagnement global, qui vise à répondre à la multiplicité des difficultés, n'est certes pas nouvelle. C'est d'abord le rôle du service départemental d'accompagnement social généraliste, qui existe dans chaque conseil général. En 1959, une circulaire prévoyait déjà que *« la polyvalence tend à mettre à la disposition des usagers des assistantes sociales capables d'avoir une vue d'ensemble de leurs problèmes sanitaires, sociaux, économiques, avec le concours, le cas échéant, des services spécialisés pour des situations particulières »*. Plus récemment, la loi du 1<sup>er</sup> décembre 1988 créant le revenu minimum d'insertion avait prévu que les bénéficiaires du RMI seraient suivis par un référent unique et concluraient avec lui un contrat d'insertion, prévoyant des actions traitant l'ensemble de leurs difficultés sociales et professionnelles<sup>28</sup>.

Pourtant, malgré ces dispositifs bien ancrés dans notre paysage social, le constat de la difficulté d'obtenir un accompagnement prenant en compte l'ensemble des difficultés pour les personnes les plus vulnérables demeure. C'est peut-être parce que ces systèmes restent conçus dans une logique de face-à-face entre une institution, représentée par un travailleur social, et la personne en situation de précarité. L'articulation avec d'autres interlocuteurs est envisagée, mais elle n'est pas construite ; elle est renvoyée à l'initiative et au bon vouloir des acteurs locaux. Or **aucun professionnel n'est en mesure de traiter la diversité des problèmes vécus par les personnes en situation de précarité, ne serait-ce que parce qu'aucune institution ne dispose de tous les leviers**.

Faute de pouvoir ou de savoir passer le relais, le professionnel peut se retrouver enfermé avec la personne dans une relation bilatérale sans réelle perspective et devenant contre-productive. La faiblesse des réseaux d'intervenants sociaux et le manque de travail en réseau pluridisciplinaire (social, santé, éducation, justice, etc.) avec les autres acteurs qui interviennent auprès des familles et des enfants présente aussi l'inconvénient de faire peser l'échec sur un seul acteur (l'école, l'aide sociale à l'enfance, etc). Il y a bien sûr des exceptions, avec sur certains territoires des coopérations très abouties.

La mise en place de politiques publiques coordonnées est une condition d'effectivité de la Convention internationale des droits de l'enfant que la France a ratifiée en 1990. Celle-ci impose aux États de garantir à l'enfant l'ensemble de ses droits fondamentaux : droit à grandir en famille dans de bonnes conditions (niveau de vie suffisant, logement, ...), droit à l'égalité,

---

<sup>28</sup> La loi du 1<sup>er</sup> décembre 2008 créant le RSA a maintenu cet accompagnement global pour les bénéficiaires dont les difficultés sociales sont trop importantes pour qu'ils s'engagent immédiatement dans une démarche de recherche active d'emploi. Les bénéficiaires en mesure de s'inscrire dans une telle démarche bénéficient d'un accompagnement professionnel par Pôle emploi dans les mêmes conditions que les autres demandeurs d'emploi.



droit à la santé, à l'éducation et aux loisirs, droit à ne pas subir de violences, etc. Cette Convention qui a été votée pour tous les enfants du monde est un ensemble cohérent : tout se tient pour assurer la réussite de l'enfant et l'ensemble des institutions doivent se mettre en mesure, par une indispensable coopération, d'agir sur l'ensemble des leviers dans l'intérêt supérieur des enfants qui doit être au cœur de toutes les décisions prises en matière de politiques de l'enfance et de la famille.

### 2.3. Agir avec les parents et l'enfant

« *Ce qui est fait pour moi sans moi est fait contre moi* » : cette citation, attribuée à Gandhi et Nelson Mandela, résume l'impératif de participation des personnes en situation de précarité aux politiques publiques qui les concernent. La convention internationale des droits de l'enfant porte quant à elle une double exigence d'implication des parents et des enfants. L'article 18 de la convention stipule que « *les Etats parties accordent l'aide appropriée aux parents et aux représentants légaux de l'enfant dans l'exercice de la responsabilité qui leur incombe* ». L'article 12 prévoit que « *les Etats parties garantissent à l'enfant capable de discernement le droit d'exprimer librement son opinion sur toute question l'intéressant, les opinions de l'enfant étant dûment prises en considération eu égard à son âge et à son degré de maturité* ».

Les parents en situation de précarité sont souvent vus comme un problème, rarement comme un acteur de la solution qui les concerne. Les enseignants se plaignent souvent de difficultés pour entrer en contact avec les parents, notamment dans les quartiers de la politique de la ville. Pourtant, il est très difficile de faire réussir à l'école un enfant sans l'implication de ses parents. L'aide sociale à l'enfance intervient encore trop souvent dans une logique « verticale » de remédiation à une carence parentale sans prendre le temps d'élaborer avec eux et l'enfant lui-même quand il est doté de discernement, le projet éducatif et de protection de l'enfant. Il est cependant impossible de mettre en place un projet d'accompagnement éducatif et de protection de l'enfant sans prendre le temps d'identifier les ressources des parents et de la famille au sens large afin de trouver les meilleures solutions dans l'intérêt de l'enfant.

Bien évidemment, certaines situations de maltraitements avérées nécessitent la mise en place immédiate d'une protection de l'enfant décidée par le juge des enfants. Mais même dans ce cas, il est indispensable de prendre le temps d'expliquer à l'enfant les décisions prises pour lui, d'éviter de séparer la fratrie si elle est concernée par le placement et d'identifier les possibilités de maintien du lien de l'enfant avec ses parents, ses frères et sœurs et sa famille au sens large (grands-parents, ...).

**Le modèle dans lequel l'intervenant social, éducatif, médical ou autre agirait pour le bien de l'enfant en faisant abstraction des parents est, dans la quasi-totalité des cas, une illusion.** C'est une alliance entre les professionnels, les parents et l'enfant qu'il faut bâtir. Même en grande difficulté, les parents ont des ressources que l'intervention sociale ne prend pas toujours soin de déceler et de mobiliser. C'est le sens de l'article 18 de la convention des droits de l'enfant : ce sont les parents qui sont responsables et le rôle des pouvoirs publics n'est pas de faire abstraction de cette responsabilité mais de l'appuyer lorsque c'est nécessaire. Au-delà des parents, l'environnement de l'enfant (ses grands-parents, sa fratrie, d'autres personnes de son entourage) peut être porteur de ressources qu'il faut prendre le temps d'impliquer.

**La co-formation par le croisement des savoirs et des pratiques** est un instrument à privilégier pour faire évoluer les pratiques à cet égard. Elle permet à des professionnels de profession différente et à des personnes en situation de pauvreté et de précarité de mieux comprendre le point de vue et les représentations du monde de chacun, et de dépasser les malentendus. Elle a été développée au cours des dernières années par ATD-Quart Monde, notamment auprès d'acteurs de l'éducation nationale et de collectivités territoriales.

De même, les interventions se font souvent au nom de l'enfant, rarement en prenant le temps de l'entendre. Dans le cadre scolaire, l'élève en difficulté est ainsi rarement associé aux discussions le concernant entre les professionnels de l'éducation et les parents, notamment à propos de son orientation. Son niveau scolaire est la principale référence. Devant le juge aux affaires familiales, qui est saisi lors des divorces ou séparations conflictuelles de parents non mariés et tranche les douloureuses questions relatives à la résidence de l'enfant et à l'exercice de l'autorité parentale conjointe, la loi met en œuvre la convention des droits de l'enfant en prévoyant depuis 2007 la possibilité pour l'enfant de demander à être entendu par le juge « *le mineur capable de discernement peut (...) être entendu par le juge ou lorsque son intérêt le commande, par la personne désignée à cet effet. Cette audition est de droit lorsque le mineur en fait la demande* » (article 388-1 du code civil). Des difficultés se posent cependant dans la mise en œuvre de ce droit, notamment sur les conditions d'appréciation du discernement de l'enfant ou du fait du défaut de formation systématique des juges aux affaires familiales, qui ne sont pas des magistrats spécialisés, au recueil de la parole de l'enfant<sup>29</sup>. La médiation familiale qui permet de rendre les parents co-acteurs du projet de vie de leur enfant après la séparation est insuffisamment développée en France et amène le juge à trancher pour eux lorsque le conflit est trop important (dans la moitié des cas), son intervention pouvant parfois aller jusqu'à des décisions de placement lorsqu'il considère que l'enfant est « otage » d'un conflit qui porte atteinte à son intérêt.

L'exigence d'implication des parents et des enfants vaut au niveau individuel, pour chaque intervention effectuée dans l'intérêt de l'enfant, mais aussi au niveau de la conception et du suivi des politiques publiques nationales et locales. Sous l'impulsion du mouvement associatif, des progrès ont été enregistrés au cours des dernières années, avec la participation de personnes en situation de pauvreté et de précarité aux travaux d'évaluation du RSA, au Grenelle de l'insertion en 2007-2008 et, depuis juin 2012, au Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE), dans le cadre d'une expérimentation qui sera évaluée d'ici juin 2013. Des personnes en situation de pauvreté et de précarité membres du CNLE ont participé à l'élaboration de ce rapport, comme dans l'ensemble des groupes de travail préparant la Conférence nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion des 10 et 11 décembre 2012. En ce qui concerne l'implication des enfants, on peut mentionner la consultation nationale « Parole aux jeunes », conduite en 2008-2009 par la Défenseure des enfants<sup>30</sup>, qui a débouché sur « 200 propositions pour construire ensemble leur avenir », ou le Parlement des enfants, organisé chaque année depuis 1993 à l'Assemblée nationale, dont plusieurs propositions ont été reprises sous forme de propositions de loi et votées par le Parlement<sup>31</sup>. On peut également mentionner la participation des enfants et adolescents dans

<sup>29</sup> Cf. Défenseure des enfants, *Enfants au cœur des séparations parentales conflictuelles*, rapport thématique 2008 [www.defenseuredesenfants.fr](http://www.defenseuredesenfants.fr)

<sup>30</sup> Institution dont les attributions sont aujourd'hui reprises par le Défenseur des droits.

<sup>31</sup> On peut mentionner la loi du 30 décembre 1996 relative au maintien des liens entre frères et sœurs, dont est issu l'article 371-5 du code civil, qui pose le principe de non-séparation des fratries, notamment dans le cadre des séparations des parents ou des placements : « *L'enfant ne doit pas être séparé de ses frères et sœurs, sauf si cela n'est pas possible ou si son intérêt commande une autre solution. S'il y a lieu, le juge statue sur les relations personnelles entre les frères et sœurs* ».

les instances de représentation au niveau scolaire, ainsi que dans les conseils municipaux d'enfants et de jeunes.

### **3) Dix orientations pour faire reculer la pauvreté des enfants<sup>32</sup>**

L'objectif des propositions de ce rapport n'est pas de définir des droits spécifiques pour les enfants de familles en situation de pauvreté, mais de réformer les politiques publiques s'adressant à tous pour que les enfants (politique d'accueil de la petite enfance, de santé, d'éducation, d'accompagnement des parents, de culture, etc.) les plus vulnérables en bénéficient pleinement. Dix ans après la remise du rapport de Didier Robert au Conseil économique et social<sup>33</sup>, l'objectif reste plus que jamais de garantir « l'accès de tous aux droits de tous ».

<b>Orientation n° 1 : Mettre en place une politique nationale de l'enfance, mise en œuvre dans le cadre de « projets de territoire pour l'enfance »</b>
---

*La France n'a pas aujourd'hui de politique de l'enfance. Les orientations qui précèdent en dessinent l'ossature. Le groupe de travail demande que le gouvernement se les approprie en formalisant, en concertation avec les acteurs concernés, une stratégie nationale pour l'enfance, et en mettant en place un pilotage interministériel de sa mise en œuvre.*

*Sur le terrain, quatre grands acteurs agissent pour l'enfance : l'Etat, en matière d'éducation, le conseil général avec la PMI et l'ASE, la CAF qui finance les prestations familiales et l'accueil des jeunes enfants et les communes, qui jouent un rôle variable mais souvent important, notamment en matière de petite enfance. La négociation de « projets pour l'enfance » entre ces acteurs permettra de mettre en œuvre les grandes orientations de la stratégie nationale tout en l'adaptant aux enjeux de chaque territoire.*

**Proposition n° 1.1 : Définir une stratégie nationale pour l'enfance, axée notamment sur les piliers suivants :**

- **développement de l'accueil de la petite enfance ;**
- **accompagnement des parents ;**
- **lutte contre les inégalités de santé ;**
- **développer les alternatives au placement ;**
- **dispositif pour les 16 – 25 ans en difficulté**
- **alliance entre les parents, les enfants et la communauté éducative.**

Le Président de la République a fait de la jeunesse la priorité de son quinquennat. La violence de la crise risque de condamner à l'échec des pans entiers de cette jeunesse. C'est pourquoi la

---

<sup>32</sup> Les travaux de ce groupe ont été conduits sur une période d'un mois et demi, délai dans lequel il n'a pas été matériellement possible d'examiner certaines problématiques spécifiques, telles que celles des départements et collectivités d'outre-mer ou des enfants de familles Roms ou de gens du voyage. Les propositions faites ici s'adressent à tous les enfants et les concernent donc pleinement, mais leur situation appelle également des réponses spécifiques qui n'ont pu être définies ici.

<sup>33</sup> D. Robert, *L'accès de tous aux droits de tous par la mobilisation de tous*, rapport au Conseil économique et social, juin 2003.

France doit se rassembler autour d'une stratégie nationale, afin de lutter contre la pauvreté des enfants dans le présent et de préserver leur réussite future. La stratégie nationale doit être concentrée sur un nombre limité de priorités, notamment le développement de l'accueil de la petite enfance, l'organisation de l'accompagnement des parents, la prévention du placement, un dispositif pour les 16 – 25 ans en difficulté et la mise en place d'une alliance entre les parents, les enfants et la communauté éducative. Elle implique la mobilisation de nombreux ministères, par un pilotage interministériel fort, et en premier lieu un travail étroit des ministères de l'éducation nationale et des affaires sociales. La coopération entre ces deux domaines qui se sont trop longtemps ignorés, inaugurée par ce groupe de travail, ne doit pas rester sans lendemain.

***Proposition n° 1.2 : Elaborer dans chaque département un projet de territoire pour l'enfance, associant notamment l'Etat, le conseil général, la CAF et les communes concernées, assurant dans le respect des compétences de chacun la mise en œuvre d'une politique de l'enfance cohérente, en phase avec la stratégie nationale. Traduire les orientations du projet en engagements de ces acteurs, y compris sur les moyens, dans le cadre d'un contrat pluriannuel.***

Si la stratégie doit être nationale, sa mise en œuvre ne peut être que largement décentralisée. Dans le respect de l'autonomie de chacun, des projets pour l'enfance doivent être élaborés dans les territoires afin de mettre en cohérence l'action des différents partenaires. Il ne s'agit pas de juxtaposer dans un catalogue les actions de chacun, mais de les faire évoluer par une vision partagée des enjeux du territoire pour atteindre des objectifs communs. Concrètement, de multiples synergies pourraient émerger par cette négociation : pour construire un parcours de santé cohérent de l'enfant, pour inscrire la démarche de soutien aux parents dans les lieux d'accueil de la petite enfance et les écoles, pour faire évoluer les pratiques des professionnels selon des orientations communes, pour nouer entre eux des partenariats opérationnels, etc.

Autour du noyau dur des acteurs publics principalement concernés (Etat, conseil général, CAF, communes), d'autres ont vocation à être associés à l'élaboration du projet et à s'engager dans le contrat, notamment la région (au titre des lycées, des formations sociales, de la jeunesse) et l'ARS pour les questions de santé..

L'élaboration des projets de territoire doit être l'occasion d'une vaste mobilisation de la société civile et d'un développement de l'implication des citoyens dans la lutte contre la pauvreté des enfants.

***Proposition n° 1.3 : Associer des personnes concernées par la pauvreté, à la négociation et à l'évaluation des projets territoriaux pour l'enfance.***

La question de la participation des personnes concernées par la pauvreté est revenue à plusieurs reprises dans les travaux de l'atelier. Il est apparu indispensable d'opérer un retournement culturel dans la conception et la mise en œuvre des politiques publiques dans les territoires en considérant les personnes, et y compris les plus fragiles ou pauvres comme des acteurs potentiels possédant les ressources pour améliorer leur situation. L'élaboration des projets territoriaux pour l'enfance dans le cadre de diagnostic réellement partagés doit être l'occasion de franchir une nouvelle étape dans l'implication des personnes en situation de pauvreté à la définition des politiques publiques qui les concernent.

Comme cela a été noté à plusieurs reprises par les acteurs travaillant à l'implication des habitants dans leurs démarches (universités populaires de parents, coformations proposées par le Mouvement ATD Quart Monde, centres sociaux, CNLE, etc), plusieurs conditions doivent être réunies pour mettre en œuvre cette révolution. La participation de personnes fragilisées, isolées, nécessite un temps de mise en confiance dans des cadres collectifs de groupes de pairs. Il faut donc appuyer et animer, dans des lieux accueillants ou neutres ces mises en confiance et en débat. Le levier que constitue la constitution de collectifs est revenu à de nombreuses reprises dans les témoignages.

En deuxième lieu, pour que cette implication soit utile et réellement intégrée par les porteurs ou les opérateurs des politiques publiques, des démarches de croisement des savoirs qui rendent possible le débat et l'échange doivent intervenir dans le cadre de ces phases d'élaboration des projets.

Enfin, l'implication des personnes pour être effective et efficace doit intervenir à toutes les étapes<sup>34</sup> :

- Le diagnostic: plusieurs expériences récentes mises en œuvre dans les centres sociaux par exemple<sup>35</sup> démontrent tout l'apport des diagnostics élaborés par les personnes elles-mêmes.
- La définition des enjeux et des priorités.
- La construction des plans d'actions en intégrant ce que l'action collective solidaire des gens eux-mêmes peut prendre en charge.
- L'évaluation partagée à partir d'observations croisées, du point de vue des institutions et du point de vue des habitants.
- La gouvernance, en suivant l'exemple du 8ème collège du CNLE par exemple.

<b>Orientation n° 2 : Faire de la lutte contre la pauvreté des enfants la priorité de la politique familiale, en investissant massivement dans l'accueil des jeunes enfants</b>
---

*Quel plus bel objectif pour la politique familiale que d'assurer la réussite de tous les enfants ? La France dépense beaucoup pour sa politique familiale (environ 4 % de la richesse nationale, soit l'un des efforts les plus élevés parmi les pays développés), avec des résultats insuffisants dans la lutte contre la pauvreté des enfants.*

*Les Français sont attachés à juste titre à l'universalité de la politique familiale qui a pour vocation d'aider tous les parents. Mais certains ont besoin de l'être beaucoup plus que d'autres. Les Français le comprennent : selon le baromètre « Aspirations et conditions de vie » du CREDOC, la lutte contre la pauvreté arrive en tête des objectifs que devraient viser les prestations familiales. Or les ménages pauvres ne bénéficient ni du quotient familial<sup>36</sup>, ni dans leur très grande majorité de l'accès à une solution de garde d'enfant.*

<sup>34</sup> Avis du Conseil National des Villes du 19 janvier 2012 sur la participation des habitants et la démocratie locale.

<sup>35</sup> Cf. « On voudrait entendre crier toutes les voix du quartier », réalisé en partenariat avec « Question de villes », accessible sur les sites de la Fédération des centres sociaux et socioculturels de France (FCSF) ou de Profession Banlieue.

<sup>36</sup> Voir proposition n° ?? sur le quotient familial

*Il est temps de fonder un nouvel acte de la politique en donnant la priorité au développement de l'accueil des jeunes enfants afin de créer des conditions propices à leur développement et permettre aux parents qui en ont besoin de travailler . Des évaluations ont montré que l'accès à une place de crèche accroissait de 15 % l'accès à l'emploi de la mère. L'accueil collectif permet aussi de limiter les inégalités dans l'acquisition du langage, qui existent pour certains enfants dès l'entrée en maternelle.*

***Proposition n° 2.1 : Développer l'accès de tous les jeunes enfants, notamment les enfants de familles en situation de précarité, à des modes d'accueil en :***

- ***créant des schémas opposables de l'accueil des jeunes enfants, prévoyant obligatoirement l'accueil en collectif d'ici 2022 d'un enfant sur 4 de moins de 3 ans ;***
- ***prévoyant que les établissements d'accueil du jeune enfant reçoivent une proportion d'enfants sous le seuil de pauvreté correspondant à leur proportion dans la population (soit 20 % en moyenne nationale).***

Les effets très bénéfiques de l'accueil collectif des jeunes enfants, notamment pour les enfants de familles vulnérables, sont avérés. Lorsque l'accueil est de qualité, il favorise l'éveil de l'enfant et limite les inégalités de développement. On constate également un effet mesurable sur l'accès à l'emploi des mères : selon une évaluation d'E. Maurin et D. Roy, la création de 100 places de crèche permet à 15 femmes de conserver leur emploi<sup>37</sup>. Le nonaccès des familles pauvres aux modes d'accueil leur est donc d'autant plus préjudiciable.

Une voie envisageable serait, à nombre de places en établissement d'accueil constant, de rendre les familles pauvres prioritaires sur les autres. C'est le système retenu par des pays comme les Etats-Unis ou le Royaume-Uni, où les structures collectives financées par les pouvoirs publics<sup>38</sup> sont réservées ou du moins ciblées sur les familles pauvres, les familles à revenus plus importants recourant à des services fournis par le marché. Ce n'est pas la voie retenue par le groupe, qui considère qu'elle n'est conforme ni à l'intérêt des enfants, qui bénéficient de la mixité sociale, ni à la logique de la politique familiale française. La conviction du groupe est au contraire que le développement de l'accès des familles pauvres ne pourra se faire que dans le cadre de la poursuite du développement de l'offre de garde pour toutes les familles.

Le groupe de travail est conscient que la poursuite de cet investissement implique un effort important des pouvoirs publics, dans un contexte financier très contraint à court et moyen terme. Pour toutes les raisons indiquées, cet effort apparaît cependant prioritaire. A court terme, le développement de la garde d'enfants produit des effets importants sur l'emploi, tant par les emplois directs d'assistantes maternelles ou dans les structures de garde, que par l'accès ou le maintien dans l'emploi des mères des enfants accueillis ; à moyen et long terme, il s'agit d'un « investissement d'avenir », porteur de croissance future. **Il s'agit d'ailleurs de la seule orientation sur laquelle le groupe préconise une augmentation importante de la dépense publique**, les autres mesures étant soit à coût nul ou très limité, soit financées par des redéploiements, soit même génératrices d'économies.

---

<sup>37</sup> E. Maurin et D. Roy, « L'effet de l'obtention d'une place en crèche sur le retour à l'emploi des mères et leur perception du développement des enfants », CEPREMAP, mai 2008.

<sup>38</sup> Programme Head Start aux Etats-Unis, Sure Start au Royaume-Uni.

Le développement de l'accueil des jeunes enfants ne peut être que progressif et doit donc s'inscrire dans une perspective de long terme. **La priorité devrait être donnée à l'accueil collectif, aujourd'hui très en retard sur l'accueil individuel**, alors que la préférence des familles va à ce mode d'accueil lorsqu'elles en ont la possibilité et que la qualification des personnels qui y exercent est supérieure. **L'objectif pourrait être de porter la capacité d'accueil des établissements, aujourd'hui de 15 %, à un enfant sur quatre d'ici 2022.** Ceci représente la création de 240 000 places, soit 24 000 places par an. En visant une stabilité de l'accueil individuel, qui assure déjà l'accueil d'un enfant sur trois, et une relance de l'accueil des enfants à l'école dans leur troisième année, l'accueil de près de deux enfants de moins de trois ans sur trois serait assuré.

**Passer de 15 % à 25 % d'enfants accueillis représenterait un investissement de 670 millions d'euros par an et un coût de fonctionnement supplémentaire pour les pouvoirs publics, à l'horizon 2022, de 2,7 milliards d'euros.** Ce coût doit toutefois être diminué des recettes fiscales et sociales issues des emplois créés, avec à la fois des créations d'emplois directs (les personnels des crèches, la réglementation imposant l'emploi d'un professionnel pour cinq enfants qui ne marchent pas et d'un professionnel pour huit enfants qui marchent<sup>39</sup>) et indirects (les emplois repris par les mères grâce à la possibilité de faire garder leur enfant). En prenant comme hypothèses un taux d'encadrement des enfants de 1 pour 7 et une augmentation du taux de retour à l'emploi des mères de 15 %<sup>40</sup>, 70 000 emplois seraient créés (36 000 emplois directs et 34 000 emplois indirects).

Pour y parvenir, il paraît nécessaire de dépasser le cadre institutionnel actuel, dans lequel l'accueil de la petite enfance ne relève de la compétence obligatoire d'aucun acteur. Certes, ce cadre n'a pas empêché un développement significatif grâce aux interventions de la branche famille et de nombre de communes. **Les inégalités territoriales sont cependant très fortes**, avec un potentiel d'accueil qui varie de 4 à 39 places pour 100 enfants selon les départements.

**Les schémas de développement des services d'accueil du jeune enfant, aujourd'hui facultatifs, devraient être rendus obligatoires et opposables.** La loi imposerait que l'objectif d'un enfant sur quatre accueilli soit atteint d'ici 2022, et, sur le modèle de la loi SRU sur la petite enfance, que des plans de rattrapage progressifs associant les communes et les CAF soient définis dans les territoires qui n'ont pas atteint ce seuil. La priorité serait ainsi donnée au rattrapage des territoires les moins bien couverts. Le représentant de l'Etat serait doté des prérogatives nécessaires pour assurer le respect des schémas.

Il convient de garantir que ce développement de l'offre d'accueil se fasse prioritairement au bénéfice des familles les plus modestes. Depuis une loi du 23 mars 2006, les établissements d'accueil du jeune enfant doivent en principe réserver une place sur vingt aux enfants de bénéficiaires de minima sociaux reprenant un emploi. Il n'existe pas d'évaluation de cette disposition, mais les acteurs de terrain font souvent état d'une faible effectivité : il est difficile pour un gestionnaire d'établissement de réserver une place dans l'attente de la reprise d'emploi d'un bénéficiaire de minimum social, les conditions de financement par les Caf incitant au contraire à assurer un remplissage maximum de la structure.

Il est proposé de substituer au système actuel une **garantie d'accès des enfants de familles en situation de pauvreté, déconnectée de la question de la reprise d'emploi des parents.** L'inscription pourrait donc se faire normalement en début d'année, sans poser de problème de

<sup>39</sup> Article R. 2324-43 du code de la santé publique.

<sup>40</sup> Taux évalué par E. Maurin et D. Roy, *op. cit.*



réservation. A moyen terme, l'objectif serait, comme c'est notamment le cas à Grenoble, que le pourcentage d'enfants de familles en situation de pauvreté accueillis dans la crèche soit voisin de leur proportion dans la population. Cet objectif pourra être atteint progressivement, au fur et à mesure de l'augmentation de l'offre d'accueil. **Les établissements d'accueil seraient tenus d'inscrire cet objectif dans leur projet d'établissement et son non-respect devrait être sanctionné par une diminution des dotations publiques.** Le suivi de cette obligation implique que l'information de la Caf soit assurée sur les caractéristiques des familles accueillies.

***Proposition n° 2.2: diminuer le coût des assistantes maternelles pour les familles plus modestes***

Même si l'accueil collectif doit être développé prioritairement, il ne peut être la réponse partout d'autant que sa montée en puissance ne pourra être que progressive. Il est donc essentiel de faciliter également l'accès des familles à bas revenus aux assistantes maternelles. **Le complément mode de garde (CMG) pourrait être revalorisé pour les familles modestes, celles qui sont aujourd'hui dans la « première tranche »** (revenus inférieurs à 20 281 euros par an pour une famille d'un enfant), selon deux modalités : le montant plafond serait augmenté de 60 % et porté ainsi de 457 euros à 724 euros par mois ; la part maximale des dépenses prises en charge serait augmentée de 85 % à 95 %. Par ailleurs, les conditions minimales d'activité aujourd'hui requises pour en bénéficier (400 euros de revenus d'activité professionnelle par mois pour une personne seule et 800 euros pour un couple), qui évincent les travailleurs les plus précaires, devraient être supprimées. **La mesure serait entièrement financée par une modulation accrue du CMG en fonction des ressources pour les familles les plus aisées.**

***Proposition n° 2.3 : Relancer l'accueil des enfants de moins de 3 ans à l'école maternelle, dans des conditions adaptées***

La scolarisation à la maternelle des enfants entre 2 et 3 ans a fortement chuté, le nombre d'enfants scolarisés passant de 270 000 en 1994 à 95 000 aujourd'hui. Cette dégradation a effacé une partie du bénéfice des créations de places dans les autres modes d'accueil (crèches et assistantes maternelles). **La scolarisation en école maternelle présente l'avantage très important pour les familles modestes de la gratuité.** Elle doit avoir sa place dans le développement de l'offre d'accueil, sous réserve de se faire dans des conditions adaptées pour ces enfants encore très jeunes qui ont des besoins spécifiques en termes de rythmes, de personnalisation de la prise en charge, etc. **Le groupe conditionne la scolarisation des enfants de moins de 3 ans en maternelle à des effectifs limités, un environnement adapté et un appui systématique de l'enseignant par un professionnel de la petite enfance**<sup>41</sup>. Cela va dans le sens de l'engagement du président François Hollande durant les élections présidentielles<sup>42</sup>.

---

<sup>41</sup> Outre les agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles (ATSEM), qui assistent en principe systématiquement l'enseignant dans les petites sections de maternelle, on pourrait envisager l'implication d'autres professionnels de la petite enfance (éducateurs de jeunes enfants, auxiliaires de puériculture, etc).

<sup>42</sup> Engagement n° 37 : « Je ferai en sorte que les enfants de moins de trois ans puissent être accueillis en maternelle ».

Sous réserve des conditions indiquées, l'accueil des enfants à l'école au cours de leur troisième année pourrait être relancé, afin **d'atteindre dans un premier temps le niveau de 150 000 enfants qui était celui de la rentrée 2008**. Ceci permettrait d'accueillir à la maternelle, lors de la rentrée scolaire non seulement les enfants atteignant leur 3 ans avant le 31 décembre, mais aussi des enfants ayant 3 ans dans les premiers mois de l'année civile suivante.

**Dans les quartiers en difficulté, des solutions inspirées des « classes et dispositifs -- passerelles » pourraient être rétablies.** Ces classes, qui se sont beaucoup développées dans les années 1990 mais ont été souvent fermées dans les années 2000, avaient pour vocation de « *créer les conditions d'une première socialisation, de favoriser une séparation progressive avec la famille et de soutenir les parents dans l'exercice de la fonction parentale* »<sup>43</sup>. Elles permettraient notamment aux parents sans emploi, ayant gardé leur enfant durant leurs premières années d'être un point d'appui pour des démarches de retour à l'emploi (cf. orientation n° 4).

***Proposition n° 2.4 : Développer les modes d'accueil pour les parents travaillant avec des horaires atypiques***

Le travail à horaires atypiques s'est fortement développé au cours des dernières années. Des réponses ont été mises en place (ouverture de crèches à amplitude horaire élargie, voire fonctionnant 24 heures sur 24, accueil en relais par une garde à domicile pour un enfant gardée en crèche durant la journée) mais sont encore peu développées. **Il est proposé de créer dans les cinq ans 10 000 places fonctionnant avec des horaires élargis (1h30 de plus le matin et 1h30 de plus le soir). Le surcoût en fonctionnement de ces places par rapport à des places standard serait d'environ 130 millions d'euros**<sup>44</sup>.

S'il paraît nécessaire à court terme d'apporter une réponse à ces besoins de garde, cela ne doit pas dispenser d'une réflexion sur les moyens d'enrayer la progression de ce type d'emplois. **Les partenaires sociaux devraient se saisir de la question dans le cadre de la négociation interprofessionnelle sur l'égalité professionnelle et la qualité de vie au travail qui a débuté en septembre, les femmes étant bien entendu les plus concernées.** Selon la feuille de route de la Grande conférence sociale des 9 et 10 juillet 2012, cette négociation doit traiter « *de l'articulation des temps professionnels et des temps personnels et de la prise en compte de la parentalité dans l'entreprise* ».

<b>Orientation n° 3 : Préserver dès la naissance les conditions fondamentales du développement de l'enfant dans sa famille</b>
--

*Il est très difficile de fonder une famille et de devenir parent sans que soient réunies des conditions minimales de sécurité matérielle et psychologique. Le logement est la base indispensable permettant aux parents de se consacrer à l'éducation de leurs enfants. L'hébergement d'urgence ne peut être qu'une solution transitoire et de courte durée et ne*

<sup>43</sup> IGAS-IGEN, *Rapport sur les dispositifs-passerelle*, novembre 2000.

<sup>44</sup> Ce chiffrage, effectué sur la base des surcoûts constatés par la Cnaf pour les structures existantes, est cependant peu robuste du fait du nombre limité de ces structures.

*peut se substituer durablement au droit au logement reconnu par la loi. Le phénomène des « mamans landaus » qui sont hébergées le soir à l'hôtel et tournent dans les rues avec leurs bébés dans la journée n'est pas acceptable, d'autant que le 115 a atteint ses limites et ne peut pas toujours apporter une réponse positive à toutes les familles qui y font appel. .*

***Proposition n° 3.1 : Garantir des conditions d'hébergement ou de logement décentes à tous les très jeunes enfants et leurs parents, notamment en :***

- *assurant l'accueil des futures mères isolées ou en couple et sans domicile fixe, dès que possible au début de la grossesse, dans des centres d'hébergement adaptés leur proposant un suivi à travers des équipes mobiles pluridisciplinaires de périnatalité non sectorisées*
- *leur garantissant d'être accueillis ensemble, à la sortie de la maternité, de préférence dans un centre maternel ou parental ; instruisant dès le début de la grossesse leur dossier prioritaire du DALO et en trouvant rapidement des solutions de transition vers le logement (baux glissants, appartements associatifs mis à disposition ...) pour limiter la durée dans les hébergements d'urgence*
- *posant le principe que toute solution d'urgence ne peut être que de courte durée, ne doit pas interrompre la scolarisation de l'enfant et doit impliquer la mobilisation des services de la PMI, ainsi que des services sociaux pour veiller au bien-être de l'enfant et de sa famille.*

Il est fréquent aujourd'hui qu'une femme enceinte sans domicile fixe n'ait aucune assurance sur les conditions de son hébergement à la sortie de la maternité et doive alors repasser par le 115. Le moment de l'accueil de l'enfant à sa naissance et dans les semaines qui suivent, est fondamental dans la constitution du lien parent-enfant et il est capital de le protéger.

Il doit être mis un terme au nombre croissant de parents accompagnés de jeunes enfants hébergés dans les centres d'hébergement et de réadaptation sociale (CHRS) ainsi que dans des chambres d'hôtels. Plus inquiétant est le nombre croissant d'enfants vivant dans un hébergement de fortune, voire dans la rue. Un nombre croissant de familles avec enfants hébergés en hôtels ou dans des abris de fortune sont contraintes de recourir à l'aide alimentaire d'urgence distribuée dans la rue, ne dispose pas de laits maternisés pour les bébés et ne recourent pas à la PMI. Il semblerait qu'un certain nombre d'enfants ne sont pas scolarisés.

***Proposition n° 3.2 : Transformer les centres maternels en centres parentaux accueillant les deux parents dans tous les départements, sans bien sûr exclure que ces centres accueillent également des mères isolées. Modifier à cette fin l'article L. 222-5 du code de l'action sociale et des familles.***

Il n'existe aucune raison légitime de refuser d'accueillir le père d'un enfant lorsque celui-ci manifeste sa volonté d'assumer son rôle aux côtés de la mère. L'article 9 de la convention internationale des droits de l'enfant reconnaît le droit de l'enfant à ne pas être séparé de ses deux parents, sauf dans les cas (implicitement de maltraitance) où cette séparation est exigée par son intérêt supérieur. Ce principe doit prévaloir également dans la politique d'hébergement des familles. La loi française, qui ne prévoit la prise en charge par l'aide sociale à l'enfance que des « femmes enceintes et [des] mères isolées avec leurs enfants de moins de trois ans qui ont besoin d'un soutien matériel et psychologique, notamment parce

*qu'elles sont sans domicile »<sup>45</sup>, n'est pas conforme à ce principe. Le complément ajouté par la loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance, selon lequel « ces dispositions ne font pas obstacle à ce que les établissements ou services qui accueillent ces femmes organisent des dispositifs visant à préserver ou à restaurer des relations avec le père de l'enfant, lorsque celles-ci sont conformes à l'intérêt de celui-ci », n'est pas suffisant, car il ne reconnaît qu'une faculté aux établissements, là où il devrait y avoir une obligation. Ce n'est pas la même chose d'ouvrir épisodiquement la porte au père que de l'accueillir comme résident de l'établissement au même titre que la mère et l'enfant, avec un accompagnement soutenant son engagement dans ses responsabilités affectives et matérielles vis-à-vis de l'enfant et de sa mère.*

Lorsque les centres maternels sont organisés en appartements individuels, l'accueil du père ne présente pas de difficulté particulière mais nécessite évidemment un encadrement spécifique avec des équipes pluridisciplinaires compétentes pour associer soutien à la parentalité et soutien à la conjugalité. Le cadre du centre parental permet de mettre en synergie prévention de la maltraitance et prévention des violences conjugales. Une modification de la loi prévoyant une obligation d'accueil des deux parents d'enfants de moins de trois ans pourrait y entrer en vigueur dans de brefs délais. En revanche, dans ceux qui fonctionnent dans une logique d'hébergement collectif, l'accueil du père implique d'attribuer une place supplémentaire, ce qui peut être difficile compte tenu des tensions actuelles sur le dispositif. Il serait souhaitable pour ces centres de prévoir de compléter leur capacité d'accueil des couples par quelques studios afin de préserver l'intimité des couples tout en favorisant leur accompagnement dans le lieu collectif du centre maternel/parental. .

<b>Orientation n°4 : Lancer un plan national de santé de l'enfant et de l'adolescent, axé sur les principes de prévention et d'intervention précoce et de coordination de tous les dispositifs de santé de l'enfant</b>
---

*Les inégalités de santé sont importantes dès l'enfance pour les enfants des familles en situation de précarité. Les soins nécessaires sont trop souvent différés pour cause de difficultés financières ou de délais d'attente. Les parcours de soins sont chaotiques, avec souvent une prise en charge aux urgences faute d'autre lieu accessible. Il n'existe pas aujourd'hui de politique de santé de l'enfant conçue et mise en œuvre de manière cohérente.*

***Proposition n° 4.1 : Lancer un plan national de santé de l'enfant et de l'adolescent***

Il n'y a jamais eu jusqu'à présent de plan de santé publique dédié à l'enfant. Un certain nombre de plans sectoriels les concerne (plan obésité 2010-2013, plan national de prévention bucco-dentaire 2006-2010), mais aucun ne dégage une vision d'ensemble ni ne prend véritablement en compte la dimension sociale très forte des problèmes de santé de l'enfant. Le rapport de l'IGAS « Les inégalités sociales de santé dans l'enfance » de mai 2011 l'a bien mise en évidence et appelait à l'adoption d'objectifs de réduction des inégalités sociales de santé dans le cadre d'une nouvelle loi de santé publique, précédée d'un débat public. Il n'a pas eu de suite à ce jour. Pour les adolescents, un plan « santé des jeunes » a été lancé en 2008, axé sur la promotion d'habitudes nutritionnelles équilibrées, la lutte contre les conduites

<sup>45</sup>

Article L. 222-5 du code de l'action sociale et des familles.

addictives (alcool, cannabis) et la prise en charge de la souffrance psychique <sup>46</sup>. Il n'a cependant fait l'objet d'aucun bilan rendu public.

Le plan national de santé de l'enfant et de l'adolescent devrait être axé sur la réduction des inégalités sociales de santé et privilégier la prévention et l'intervention précoce. Les propositions qui suivent, définies de manière concertée avec le groupe de travail « santé » de la Conférence nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion, en esquissent l'ossature.

***Proposition n° 4.2: Automatiser l'inscription à l'assurance-maladie à la naissance, y compris pour les étrangers en situation irrégulière couverts par l'AME.***

Après le suivi de la grossesse et des suites de l'accouchement, la première étape de l'accès aux soins de l'enfant est son rattachement à l'assurance-maladie. Or l'inscription d'un enfant à la naissance implique aujourd'hui d'adresser une demande de rattachement au régime de l'un des deux parents ou des deux parents. On peut s'interroger sur l'utilité de cette démarche aujourd'hui puisque depuis la mise en place de la CMU, toutes les personnes résidant en France et en particulier les enfants ont droit à la sécurité sociale. L'inscription à la sécurité sociale devrait donc être automatique, de plein droit à la naissance. La réalisation d'une démarche peut toujours être un obstacle pour les familles les plus défavorisées et les délais de traitement par l'assurance-maladie peuvent être à l'origine de difficultés financières, les familles devant avancer les frais tant que l'enfant n'est pas inscrit.

L'inscription à l'assurance-maladie devrait donc être rendue automatique au moment de la naissance, via l'envoi de l'acte de naissance par les services d'état civil aux organismes de sécurité sociale. Pour les bénéficiaires de l'AME, le circuit administratif ne peut être le même compte tenu de la faiblesse des déclarations à l'état civil, mais il convient de trouver également un processus simplifiant l'ouverture de droits pour les enfants dès leur naissance.

***Proposition n° 4.3: Renforcer et rapprocher PMI et services de santé scolaire***

La PMI et les services de santé scolaire ont une mission commune de prévention et s'adressent en partie au même public (enfants de moins de six ans pour la PMI, enfants scolarisés pour la santé scolaire). Ils fonctionnent aujourd'hui de manière autonome, la PMI relevant du conseil général tandis que la santé scolaire est organisée par l'Etat<sup>47</sup>. Par ailleurs, certains services de santé scolaire, notamment dans les grandes villes, sont gérés par les communes.

Le groupe de travail a considéré qu'un rapprochement était de nature à renforcer la prévention en santé de l'enfant. Il permettrait d'articuler leur action autour de priorités communes et d'éviter à la fois les actions redondantes et les angles morts. Tout en respectant le mode d'action spécifique de chaque acteur (l'insertion des services de santé scolaire dans le monde éducatif n'étant bien entendu pas à remettre en cause), il pourrait offrir aux professionnels des

---

<sup>46</sup> Issu des recommandations de la Défenseure des enfants, rapport 2008 « les adolescents en souffrance »

<sup>47</sup> Il est frappant de constater par exemple que la dernière circulaire du ministère de l'éducation nationale sur la santé scolaire (circulaire n° 2011-216 du 2 décembre 2011 sur la politique éducative de santé dans les territoires académiques) ne mentionne pas la PMI parmi les partenaires privilégiés et se focalise sur les partenaires de la sphère Etat (ARS, INPES et directions régionales de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt).

carrières plus diversifiées et renforcer ainsi une attractivité qui fait aujourd'hui défaut aux deux services, qui peinent à renouveler leurs effectifs. Il importe que les enfants puissent bénéficier d'un suivi dans le cadre de la santé scolaire dès l'école élémentaire.

Deux options sont envisageables. La première consiste, à cadre institutionnel inchangé, à renforcer la coordination entre les deux acteurs. Un bilan des « schémas régionaux de prévention », que doivent élaborer les ARS et qui ont vocation à renforcer la cohérence des différentes actions de prévention, devra être établi. La seconde option consiste à transférer aux conseils généraux la compétence de médecine scolaire, en l'accompagnant bien entendu, conformément à la Constitution, des moyens aujourd'hui consacrés par l'Etat à cette mission. Cette proposition conduirait à la création d'un service public unifié de médecine ambulatoire de l'enfant. Le groupe souhaite qu'une expertise complémentaire soit conduite sur cette question.

En tout état de cause, le groupe de travail appelle l'attention des pouvoirs publics sur les graves difficultés de fonctionnement de ces deux services dans certains départements, qui sont en outre souvent ceux où leur rôle est le plus essentiel. Il importe que quel que soit le schéma retenu de donner à ces services les moyens nécessaires à l'accomplissement de leurs missions légales.

***Proposition n° 4.4 : Aller au devant des parents en situation de vulnérabilité dès la grossesse, pour engager une démarche de prévention et d'accompagnement :***

- en développant les démarches proactives de la PMI auprès des femmes enceintes ;***
- en organisant dans le cadre de réseaux périnatalité redynamisés des entretiens abordant toutes les questions liées à l'arrivée de l'enfant, lors du 4<sup>e</sup> mois de grossesse et un mois après la naissance de l'enfant.***
- au retour de la maternité, en développant les visites à domicile de la PMI et les interventions à domicile de techniciennes d'intervention sociale et familiale et de professionnels des équipes mobiles périnatalité de pédopsychiatrie (infirmières, pédopsychiatres, psychologues, etc.)***

***Relancer la dynamique des réseaux périnatalité, en fixant une priorité à la prise en charge des familles vulnérables.***

On constate que les familles en situation de vulnérabilité ne sont pas toujours demandeuses de soins. La lutte contre les inégalités de santé implique de systématiser les démarches proactives, « d'aller-vers », mises en place par un certain nombre de PMI et d'équipes mobiles périnatalité de pédopsychiatrie, mais qui sont réalisées aujourd'hui très inégalement selon les départements<sup>48</sup>. Plusieurs moyens peuvent être mis en œuvre pour connaître les familles les plus en difficulté : informations contenues dans la déclaration de grossesse transmise à la PMI, qui pourraient le cas échéant être complétées ; partenariats avec les autres services sociaux du département (RSA, aide sociale à l'enfance, service social généraliste), avec les services de psychiatrie et avec les acteurs associatifs intervenant auprès de ces familles. Bien évidemment ces interventions doivent seulement être proposées aux familles et ne peuvent se faire qu'avec leur accord ; elles doivent si besoin déboucher sur des propositions d'accompagnement.

<sup>48</sup>

Cf. IGAS, *Etude sur la protection maternelle et infantile en France*, novembre 2006.

La pertinence de l'entretien du 4<sup>e</sup> mois de grossesse instauré par le plan périnatalité 2005-2007, visant à aborder l'ensemble des questions liées à la grossesse et pas seulement les questions médicales, n'est pas remise en cause. La difficulté tient à ce que l'organisation permettant de le mettre en œuvre a été insuffisamment définie ; de ce fait, seule une femme sur cinq en bénéficie et les familles en difficulté y accèdent moins que les autres. Cet entretien doit être systématiquement proposé à toutes les futures mères, en présence des pères si c'est possible. Il doit être effectué en dehors du temps d'examen médical, assuré par des professionnels formés à cet entretien, qu'ils soient médecins ou sages-femmes des secteurs publics (protection maternelle et infantile et hôpitaux) ou libéraux. Au besoin, en cas de difficultés, un accompagnement doit être proposé, en accord avec les futurs parents, de manière à préparer au mieux l'accueil de l'enfant à naître.

Pour cette mise en place les ARS devraient assurer, en lien avec les services de PMI, un pilotage renforcé, avec des objectifs chiffrés de progression, notamment vis-à-vis des maternités. L'entretien du 4<sup>e</sup> mois serait complété par un entretien ayant lieu un mois après la naissance de l'enfant, permettant sur le même modèle d'aborder l'ensemble des questions liées à l'arrivée de l'enfant. Afin d'assurer le suivi de la mise en œuvre, la PMI doit être informée de la réalisation de ces entretiens par l'envoi de certificats de santé.

De même, il importe qu'au **moment de la naissance et dans les jours qui suivent le retour de la maternité, les parents puissent avoir, si besoin, recours à un accompagnement** : ce peut être un accompagnement renforcé de la PMI par des visites à domicile, ou de professionnels intervenant à domicile comme les techniciennes d'intervention sociale et familiale ou les équipes mobiles périnatalité de pédopsychiatrie. Il convient de mobiliser sur ce temps-là toutes les aides possibles, de manière à éviter l'isolement et la détresse des jeunes parents.

La dernière circulaire définissant le cahier des charges des réseaux périnatalité date du 30 mars 2006. Près de sept ans après, il apparaît nécessaire de lancer une nouvelle dynamique et de redéfinir le contenu de ce cahier des charges, en tirant toutes les conséquences des constats faits par la Cour des comptes dans son rapport de février 2012 et par les autres acteurs. La priorité donnée aux familles vulnérables doit être beaucoup plus affirmée que dans le cahier des charges actuel. La place dans ces réseaux des services publics de médecine ambulatoire (PMI et santé scolaire) doit être renforcée. Toutes ces actions ont pour finalité l'aide et l'accompagnement des familles défavorisées qui en ont le plus besoin, et dans le strict respect de la confidentialité des informations qui les concernent.

***Proposition n° 4.5: Développer pour les enfants les modes de rémunération autres que la tarification à l'acte pour dégager des temps de prévention et de coopération entre professionnels et avec les familles.***

Les modes principaux de rémunération des hôpitaux (tarification à l'activité ou T2A) et des professionnels de ville<sup>49</sup> (rémunération à l'acte) incitent à une productivité maximale dans la réalisation de l'acte. Ils sont de ce fait peu propices au développement de temps de prévention, de coopération entre professionnels et de dialogue avec les familles, qui sont particulièrement nécessaires pour la santé de l'enfant. D'autres modes de rémunération, alternatifs ou complémentaires, doivent être développés.

---

<sup>49</sup> Qui sont à la fois les professionnels libéraux et les salariés des centres de santé ou des structures publiques comme la PMI.



Le groupe de travail demande que la spécificité des soins de l'enfant et en particulier des enfants de familles défavorisées soit pleinement prise en compte dans les exercices en cours, notamment les réflexions sur l'évolution de la T2A à l'hôpital et sur la généralisation des nouveaux modes de rémunération des professionnels libéraux, expérimentés depuis 2010<sup>50</sup>. Les dotations attribuées aux hôpitaux au titre de leurs missions d'intérêt général (MIGAC) doivent mieux assurer la couverture de cette spécificité des soins de l'enfant. En ce qui concerne les soins dispensés en ville, une réflexion sur le financement des centres de santé, particulièrement concernés par l'accueil d'enfants de familles défavorisées et auxquels la rémunération à l'acte pose des problèmes particuliers, devrait également être engagée. Dès 1999, la loi avait prévu l'existence de modes de rémunération autres que le paiement à l'acte pour les centres de santé, mais elle n'a jamais été mise en œuvre à ce jour<sup>51</sup>.

***Proposition n° 4.6 : Développer les équipes mobiles de psychiatrie de l'enfant et de l'adolescent intervenant en amont dans une démarche pluridisciplinaire***

Les équipes mobiles de psychiatrie de l'enfant et de l'adolescent qui vont à la rencontre des jeunes en difficulté et de leurs familles ont fait preuve de leur efficacité (lutte contre l'isolement, accès aux soins, etc.), sous réserve de remplir un certain nombre de conditions : caractère pluridisciplinaire et pas exclusivement psychiatrique, bonne articulation avec un réseau de partenaires en amont (acteurs de première ligne participant au repérage des enfants et adolescents en difficulté : éducation, médecins de famille, services sociaux,) et en aval (prises en charge spécialisées de type CMP), accompagnement de l'enfant en alliance avec sa famille vers, si besoin, un accès aux soins avec la mise en place de relais adaptés. Le positionnement des équipes mobiles à l'interface entre un réseau d'amont et d'aval permet de faciliter les liens entre les professionnels dans les réseaux pluridisciplinaires, nécessité énoncée précédemment dans l'état des lieux.

De même que les maisons de l'adolescent ont été généralisées en quelques années à partir des expériences pionnières du Havre et de l'hôpital Cochin à Paris<sup>52</sup>, les équipes mobiles, qui sont complémentaires, devraient être systématisées, sur la base d'une équipe mobile par département, même si ce nombre peut bien entendu varier d'un territoire à l'autre.

***Proposition n°4.7 : Réduire les délais d'attente dans les Centre Médico-Psychologiques (CMP) en organisant une permanence assurée par un binôme de professionnels du service de pédopsychiatrie pour évaluer la demande des parents.***

Ce dispositif d'accueil permet l'évaluation de la situation, de son urgence et des besoins de soins. Les entretiens d'accueil ont fait leur preuve dans plusieurs pôles de psychiatrie de l'enfant et de l'adolescent (Rennes, Lille, etc.), en permettant de réduire les délais d'attente de plusieurs mois à une semaine maximum. Toutes les familles accueillies ne nécessitent pas systématiquement de prises en charge au long cours pour leur enfant.

---

<sup>50</sup> L'expérimentation dite « nouveaux modes de rémunération » (NMR) vise à inciter les professionnels de santé libéraux à se regrouper, notamment dans le cadre de maisons de santé pluriprofessionnelles (MSP). Elle doit s'achever au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2014.

<sup>51</sup> Loi de financement de la sécurité sociale pour 2000, article 23.

<sup>52</sup> Selon le bilan publié en décembre 2011 par le ministère des affaires sociales, 84 maisons des adolescents sont aujourd'hui ouvertes.

***Proposition n° 4.8 : Assurer la prise en charge totale, sans avance de frais, des soins dentaires et de la lunetterie des enfants des familles en situation de pauvreté.***

Mal remboursés par la Sécurité sociale, les soins dentaires et ophtalmologiques sont aujourd'hui à la source d'inégalités sociales importantes. Les conséquences d'une mauvaise prise en charge dans ces domaines doivent être soulignées : les problèmes ophtalmologiques peuvent entraver fortement la réussite scolaire ; les problèmes dentaires peuvent être à l'origine de complications et une dentition dégradée est un facteur de mauvaise insertion sociale. Certaines initiatives ont été lancées au cours des dernières années, notamment en 2007 la prise en charge à 100 % d'un examen bucco-dentaire à 6, 9, 12, 15 et 18 ans<sup>53</sup>. Si les résultats sont encourageants (taux de participation en hausse, atteignant 32,7 % en 2011), ils sont encore loin de répondre à l'ensemble des besoins.

Il est proposé **d'assurer le remboursement complet des soins dentaires et ophtalmologiques pour les enfants de familles à faibles revenus, jusqu'à l'âge de 18 ans**. Le seuil de ressources utilisé pourrait être celui ouvrant droit à l'aide à l'acquisition d'une complémentaire santé (ACS)<sup>54</sup>.

Outre l'aspect financier, il faut assurer l'accessibilité géographique de lieux de soins dentaires pédiatriques sur l'ensemble du territoire, de nombreux services étant engorgés et imposant des délais d'attente importants. Les agences régionales de santé doivent veiller, dans le cadre de leur travail de planification (définition des projets régionaux de santé et des schémas régionaux d'organisation des soins) à la couverture homogène du territoire en la matière.

<b>Orientation n° 5 : Promouvoir une offre d'accompagnement des parents visible, accessible et non stigmatisante</b>
--

*L'offre d'accompagnement des parents est aujourd'hui trop dispersée et peu visible ; nombre de familles vulnérables ignorent son existence ou ne veulent pas se tourner vers elle par crainte d'être mises en cause. **L'accompagnement des parents doit être déconnecté de toute logique de prévention de la délinquance ou d'aide sociale à l'enfance afin de créer la confiance avec les parents.** Il s'inscrit dans la mise en œuvre de la convention internationale des droits de l'enfant, dont l'article 18 prévoit que les Etats accordent l'aide appropriée aux parents dans l'exercice de la responsabilité qui leur incombe.*

*L'accompagnement des parents a également un rôle à jouer dans les situations de séparation. Il doit alors s'appuyer sur la médiation, afin de limiter le caractère conflictuel de la séparation, et viser à garantir le maintien du lien de l'enfant avec ses deux parents après celle-ci.*

---

<sup>53</sup> Examen dénommé « M'T Dents » par l'assurance-maladie.

<sup>54</sup> Qui est de 19 281 euros par an pour une famille de deux parents et un enfant et de 22 494 euros pour une famille de deux parents et deux enfants.

**Proposition n° 5.1 : Rendre l'offre d'accompagnement des parents plus visible et accessible en :**

- *rassemblant l'ensemble des actions d'accompagnement dans le cadre d'une labellisation, d'un portail grand public et d'un numéro vert national ;*
- *privilegiant les lieux que les parents sont habitués à fréquenter: planning familial, maternité, PMI, crèches, école, mairies, centres sociaux, etc ;*
- *en favorisant le travail en groupes de parents*

Les actions financées dans le cadre des REAAP (réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement à la parentalité) sont variées (groupes de parole, groupes d'activité parents-enfants, lieux d'accueil et d'écoute individuelle) et touchent un nombre assez important de parents (environ 813 000 en 2010<sup>55</sup>). Il n'existe cependant pas de données permettant de savoir dans quelle mesure ils bénéficient à des familles défavorisées. L'acronyme « REAAP » est connu par les acteurs du système, mais pas par les familles, même celles qui participent à ces actions. Il n'existe pas de système simple et homogène permettant à une famille de s'informer sur les actions existant dans son environnement. Les « points information famille » (PIF), qui ont cette fonction, sont inégalement répartis.

Afin de donner une visibilité accrue à l'offre de soutien aux parents, il est proposé de leur attribuer un label commun, délivrés par les CAF au niveau local. Le label respecterait la diversité des actions tout en assurant leur visibilité commune.

**Un site portail national**, qui pourrait être le site [www.mon-enfant.fr](http://www.mon-enfant.fr)<sup>56</sup>, et **un numéro vert national d'information** permettraient aux parents de connaître facilement toutes les offres existant dans leur environnement et leurs caractéristiques, et de se renseigner sur les informations juridiques nécessaires aux parents notamment sur l'exercice de l'autorité parentale conjointe. Une campagne nationale de communication devrait être lancée.

Des travaux de comparaison internationale conduits par le Centre d'analyse stratégique ont montré que de nombreux pays développaient les actions de **soutien à la parentalité dans les lieux déjà fréquentés par les parents**<sup>57</sup>. Dans le contexte français, de nombreux lieux pourraient être envisagés, notamment les centres de PMI, de planning familial, les maternités, les crèches, les écoles, les centres sociaux, etc. Ceci implique de ne plus concevoir le soutien à la parentalité comme une politique se superposant à d'autres politiques qui s'adressent aux parents (politiques de périnatalité, d'accueil de la petite enfance, etc), mais comme une dimension de ces politiques à développer. La proposition de mettre en place dans les territoires des « projets pour l'enfance » (cf. orientation n° 1) est de nature à favoriser ces rapprochements.

Les actions reposant sur des groupes de parents apparaissent particulièrement pertinentes. Les familles défavorisées se sentent souvent éloignées des institutions, voire développent une certaine méfiance, du fait notamment de la peur d'être « repérés » comme « mauvais » parents ».

---

<sup>55</sup> Données CNAF.

<sup>56</sup> Site développé par la CNAF, centré aujourd'hui sur l'offre de garde d'enfants. Cependant, il comporte également des informations sur les lieux d'accueil enfants-parents, qui sont une forme de soutien à la parentalité.

<sup>57</sup> CAS, *Aider les parents à être parents, Le soutien à la parentalité*, Note d'analyse, n° 277, septembre 2012.

Le fait d'être en présence d'autres parents peut les rassurer à cet égard. Elles peuvent aussi dans le cadre de ces échanges renforcer leur confiance en elles, en apportant elles-mêmes de l'aide aux autres parents. Selon le CAS, le programme Home Instruction for Parents of Preschool Youngsters (HIPPY), conçu selon ce modèle, a fait l'objet de nombreuses évaluations favorables et a été adopté par plusieurs pays.

***Proposition n° 5.2 : Poursuivre le développement des lieux d'accueil enfants- parents notamment dans les quartiers en difficulté***

Les lieux d'accueil parents-enfants sont des espaces où les parents peuvent venir avec leur enfant de moins de 6 ans pour participer à des temps conviviaux de jeu et d'échange. Ils sont animés par des professionnels variés (certains sont portés par des psychanalystes, d'autres par des travailleurs sociaux ou encore par des animateurs) et sont accessibles sans inscription préalable. Cette forme d'accueil présente plusieurs avantages pour les familles défavorisées : elle est simple d'accès, leur offre des conditions agréables et de l'espace de jeu qu'elles n'ont pas forcément dans leur logement, leur permet de renforcer leur confiance en elles et favorise la socialisation de l'enfant. Il existe aujourd'hui environ un millier de lieux d'accueil, soit un peu moins d'un lieu pour 4 000 enfants de moins de 6 ans.

Il apparaît souhaitable de poursuivre leur développement en le ciblant sur les quartiers défavorisés. Cette forme d'accueil est très peu coûteuse (la branche famille y consacre en 2012 un budget d'environ 7,7 millions d'euros) et a un réel impact sur le bien-être de l'enfant et des parents.

***Proposition n° 5.3: Abroger le contrat de responsabilité parentale et le conseil des droits et devoirs des familles, qui assimilent soutien aux parents et prévention de la délinquance.***

Le contrat de responsabilité parentale (CRP), créé par la loi pour l'égalité des chances du 31 mars 2006, et le conseil des droits et devoirs des familles (CDDF), issu de la loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance, ont pour point commun d'aborder le soutien aux familles dans une logique répressive. Il s'agit, face au comportement déviant d'un mineur (absentéisme, trouble au fonctionnement de l'établissement scolaire, etc), de « mettre les parents devant leur responsabilité », tout en leur proposant un soutien. Les parents qui ne respecteraient pas leurs obligations définies dans ce cadre s'exposent à des sanctions comme la suspension des allocations familiales ou la saisine du juge des enfants pour qu'il confie la gestion de ces allocations à un tiers.

Ces dispositifs n'ont été que peu mis en œuvre par les élus, quelle que soit leur sensibilité politique. On ne comptait en juin 2010 que 35 CDDF, et la quasi-totalité des contrats de responsabilité parentale ont été conclus dans un seul département. En liant soutien aux parents et sanction, le CDDF et le CRP rendent impossible la mise en place d'une relation de confiance, qui est une condition *sine qua non* de la réussite d'une action de soutien aux parents. Leur abrogation est souhaitable ; le Sénat a d'ailleurs voté en première lecture le 25 octobre 2012 l'abrogation du CRP, dans le cadre d'une proposition de loi abrogeant également le dispositif de suppression des allocations familiales en cas d'absentéisme issu de la loi du 28 septembre 2010.

#### ***Proposition n°5.4 : Développer et rendre accessible la médiation familiale***

Il s'agit d'une proposition d'application générale qui a été jugée pertinente par le groupe dans le cadre de la lutte contre la pauvreté des enfants. On constate en effet une augmentation des séparations dans toutes les formes d'union (mariage ou pacs) et dans toutes les couches sociales. Le contentieux familial représente 65% des contentieux des tribunaux de grande instance. 6 divorces sur 10 incluent un enfant mineur. L'autorité parentale conjointe que les parents même séparés ou divorcés doivent continuer à exercer ensemble est l'objet de nombreux malentendus et de conflits entre les parents. Les décisions de justice ne sont pas toujours bien expliquées par les juges aux affaires familiales. Tous les avocats n'assurent pas ce travail d'explication du contenu de la décision de justice, ce qui défavorise d'autant plus les parents en situation de vulnérabilité. Les parents ne connaissent pas bien le fonctionnement de la justice et les possibilités de recours.

**La médiation familiale, qui est le seul moyen permettant aux parents d'élaborer un accord sur les différents points relatifs à l'exercice de l'autorité parentale conjointe (résidence de l'enfant, pension alimentaire, vacances, etc.), est insuffisamment connue des parents,** malgré le protocole national mis en place entre la CNAF, la MSA, le ministère des affaires sociales et le ministère de la justice. Elle mérite d'être développée et même inscrite dans la loi car cette méthode de résolution des conflits permet de pacifier positivement les relations entre les parents, de préserver l'équilibre des enfants, de réduire la durée et le nombre de procédures judiciaires et par là même les dépenses de justice. En Suède, la grande majorité des séparations se règle par la médiation, le juge n'intervenant qu'en cas d'échec de celle-ci. C'est un changement culturel profond qui est nécessaire : dans une société où les séparations sont aussi fréquentes, l'intérêt de l'enfant et de ses parents commande une autre manière de les organiser, moins conflictuelle que ne l'est par construction le recours au juge. C'est aussi l'intérêt financier de l'institution judiciaire, le contentieux familial représentant la majeure partie de l'activité des juridictions civiles.

A cette fin, il est proposé de :

- 1. Rendre obligatoire un entretien gratuit d'information sur la médiation familiale, réalisé par une personne qualifiée, dans toute requête relative à l'exercice de l'autorité parentale** de parents d'un enfant mineur divorçant ou se séparant, avant l'audience devant le juge aux affaires familiales pour inciter les parents à entamer une médiation familiale conventionnelle, (au barème Cnaf).
2. En cas d'échec de la médiation, inciter les juges à désigner plus fréquemment, en accord avec les parents, « une tierce personne » spécialisée dans la gestion des conflits pour aider les parents à trouver une solution au conflit qui les oppose : l'article 131-1 du code de procédure civile est très peu utilisé alors que le recours à la tierce personne permettrait dans un certain nombre de situations d'éviter des décisions lourdes de conséquences pour l'enfant (changement de résidence, AEMO, placement ...)
- 3. Développer des services de médiation familiale de proximité sur l'ensemble du territoire** (via la Cnaf et la MSA)
4. Organiser une **conférence de consensus sur la médiation familiale**

***Proposition n° 5.5 : Afin de maintenir le lien avec les deux parents après la séparation, veiller dans l'attribution des logements sociaux à donner au parent à qui n'a pas été attribué la résidence de l'enfant un logement de taille suffisante pour accueillir l'enfant. Développer des lieux d'hébergement temporaires (week-ends, vacances) à coût réduit pour les parents bénéficiant d'un droit de visite et d'hébergement mais ne pouvant pas l'exercer faute de logement approprié.***

A la suite de séparations, certains parents doivent déménager dans des logements de très petite taille, qui ne leur permettent pas d'accueillir leur enfant dans de bonnes conditions. C'est en particulier le cas des pères, qui n'ont pas dans la majorité des cas la garde principale de l'enfant. Dans le cadre des procédures d'attribution de logement social, les organismes HLM devraient veiller à ne pas traiter ces parents comme des personnes isolées et à leur donner des logements de taille suffisante pour accueillir leur enfant.

## **Orientation n° 6 : Développer les alternatives au placement de l'enfant**

*Malgré les alternatives promues par la loi du 5 mars 2007, le nombre d'enfants placés n'a pas diminué depuis cette date et reste à un niveau élevé (environ 150 000). Le placement est toujours vécu comme une déchirure par les enfants et les familles concernées et le parcours des enfants placés est chaotique. Il convient de développer les alternatives au placement de l'enfant, et de l'accompagner lorsqu'il ne peut être évité. L'article 375-2 du code civil dispose que « chaque fois qu'il est possible, le mineur doit être maintenu dans son milieu actuel ».*

***Proposition n°6.1 : Construire un « projet pour l'enfant » avec les parents et en s'appuyant sur les forces de l'ensemble de la famille (fratrie, grands-parents, etc) et de l'environnement (amis, école), en sortant du face-à-face parents / aide sociale à l'enfance. Prendre le temps d'entendre la parole de l'enfant qui a l'âge du discernement sur les mesures qui le concernent.***

Le fonctionnement de l'ASE repose sur un face-à-face entre elle et les parents. Ceci peut conduire à occulter les ressources existant dans l'environnement plus large de l'enfant, notamment dans sa fratrie ou chez ses grands-parents, voire chez les amis ou à l'école, qui peuvent contribuer à apporter des solutions aux difficultés ayant justifié l'intervention de l'ASE. L'évaluation de la situation devrait donc prendre le temps de la rencontre avec ces personnes.

***Proposition n° 6.2: Développer dans tous les départements les alternatives au placement créées par la loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance.***

Une enquête réalisée par l'Observatoire national de l'enfance en danger (ONED) montre que fin 2009, seule une minorité de départements avait mis en place les nouvelles réponses créées par la loi : accompagnement en économie sociale et familiale (AESF), mesures d'assistance

éducative renforcée, accueil pendant tout ou partie de la journée, accueil partiel, modulable, exceptionnel ou périodique<sup>58</sup>.

Par ailleurs, l'ONED signale que très peu de départements ont mis en place les formes innovantes d'évaluation de la situation expérimentées par certains d'entre eux, comme l'évaluation partagée avec la famille de ses difficultés et des moyens de les résoudre, comprenant une phase d'exploration et une phase d'élaboration du projet, et le mandat d'évaluation permettant une observation de quatre mois d'un enfant dans son milieu familial et son environnement pour une évaluation globale de sa situation.

Il est possible que la mise en œuvre de ces nouvelles mesures se soit amplifiée depuis 2009. Quoi qu'il en soit, l'esprit de la loi du 5 mars 2007 était que tous les départements s'en emparent pour dépasser l'opposition binaire aide à domicile / placement qui prévalait jusqu'alors, et qui conduisait dans bien des cas au placement faute de réponse alternative suffisamment forte. La création du centre de ressources des politiques de l'enfance et de l'adolescence (cf. orientation n° 9) devrait permettre de mieux diffuser l'expérience des départements qui se sont engagés dans la mise en œuvre de la loi. La mise en place des alternatives au placement devrait également être une des orientations stratégiques des contrats pour l'enfance (cf. orientation n° 10).

Le recours aux internats scolaires peut dans de nombreux cas être une solution intéressante pour apaiser la situation et assurer la protection de l'enfant, sans recourir au placement. Il devrait être plus fréquemment envisagé par les services sociaux. Cette solution serait d'autant plus pertinente que de nombreuses places seraient vacantes dans les internats : selon le ministère de l'éducation nationale, leur taux d'occupation est de 80 % et n'est que de 50 % au niveau des collèges<sup>59</sup>.

### ***Proposition n°6.3: Accompagner le placement lorsqu'il ne peut être évité***

Quels que soient les motifs qui l'ont justifié, le placement est toujours une déchirure dans la vie des personnes concernées. Cette souffrance n'est pas suffisamment prise en compte dans le système actuel. En Italie, des services de suivi, de prise en charge thérapeutiques et psychologiques sont proposés aux enfants maltraités et aux familles maltraitantes.

Le placement doit être systématiquement préparé avec l'enfant, la famille et la famille d'accueil. Il est important d'écouter les enfants et de leur apporter des réponses aux questions qu'ils se posent et qui sont génératrices de souffrance. Il est important de ne pas dévaloriser les parents aux yeux de l'enfant ni leur faire perdre leur place et leur statut de parents. De même, les professionnels en charge de l'enfant ont à prendre en compte la dimension affective de l'enfant et accepter que l'enfant ait le droit d'aimer ses parents quoi qu'il se soit passé, même si la séparation décidée par le juge est indispensable pour lui, au moins momentanément.

---

<sup>58</sup> L'accompagnement en économie sociale et familiale est une aide à la gestion du budget mise en place à la demande des parents ou avec leur accord sur proposition de l'ASE. L'assistance éducative renforcée consiste dans un nombre accru d'interventions à domicile par rapport à l'assistance éducative ordinaire. L'accueil de jour accueille le mineur pendant la journée avec retour chez les parents le soir. L'accueil séquentiel est une forme de garde alternée entre le service d'aide sociale à l'enfance et la famille, qui peut notamment servir de transition à la sortie d'un placement.

<sup>59</sup> Ministère de l'éducation nationale, Actes du séminaire « Développement de l'internat scolaire public », avril 2011.



Par ailleurs, le placement ne signifie pas la rupture de tout lien avec les parents sauf si le juge en décide. Le maintien des liens avec les parents est un droit fondamental de l'enfant et sauf si les rencontres sont considérées par le juge comme dangereuses pour l'enfant, il faut mettre en place celles qu'il autorise au rythme qu'il définit, dans des lieux leur permettant de se retrouver et d'avoir un peu d'intimité. A cet effet, il importe de développer les « espaces-rencontres » qui sont en nombre insuffisants et n'arrivent pas à assurer les visites décidées par le juge.

Enfin, les visites décidées par le juge en présence d'un tiers doivent se dérouler de manière à préserver le lien de l'enfant avec ses parents, dans des conditions qui soient acceptables pour l'enfant et pour ses parents. Ceci implique de développer des « espaces rencontres » appropriés. Dans le cadre de l'accompagnement mentionné au paragraphe précédent, les parents pourraient être mieux informés des droits et devoirs qu'ils conservent à l'égard de l'enfant placé, notamment sur l'exercice de leur autorité parentale et le suivi de sa scolarité.

Il convient enfin de rappeler l'exigence de non-séparation des fratries énoncée par la loi<sup>60</sup>. Si celle-ci permet d'y déroger lorsque l'intérêt supérieur de l'enfant le commande, la difficulté de trouver des places pour accueillir l'ensemble des enfants d'une fratrie dans un même lieu ne peut être considérée comme un motif légitime. De même, il est important, une fois l'enfant accueilli dans une famille d'accueil de veiller à ne pas le changer de famille sauf si son intérêt supérieur est en jeu, et dans ce cas-là de préparer et accompagner ce changement.

### **Orientation n ° 7 : Bâtir une alliance pour la réussite éducative entre professionnels, parents et enfants**

*La réussite scolaire de l'enfant implique une alliance entre le monde de l'éducation et les parents. Les professionnels de l'éducation se plaignent souvent des « parents qui ne viennent pas », mais nombre d'expériences de terrain réussies montrent qu'il est toujours possible de faire venir les parents si l'on sait créer la confiance. Les propositions qui suivent sont une méthode pour bâtir cette alliance.*

*Les propositions qui suivent se fondent sur trois orientations essentielles :*

- Une école de la coopération et non de la compétition ;
- Une école qui respecte l'égale dignité de tous ;
- Une école où la pédagogie repose sur la conviction que tous les enfants sont capables d'apprendre.

*Elles s'appuient largement sur la plateforme citoyenne « Ecole de tous » élaborée en 2011-2012, à l'initiative d'ATD Quart Monde en lien avec les principaux syndicats d'enseignants et fédérations de parents d'élèves ainsi que des mouvements pédagogiques.*

*Les réformes engagées à la suite de la concertation pour l'école, portant notamment sur la reconstruction d'une formation des enseignants et la redéfinition des rythmes scolaires, offrent une occasion unique de créer les conditions de la réussite pour les enfants de familles vulnérables. Cette occasion ne doit pas être manquée.*

<sup>60</sup>

Article 371-5 du code civil.

**Proposition n° 7.1 : Construire une école accueillante aux parents :**

*- en mettant en place un « espace parents » dans les écoles et collèges qui sera un lieu de dialogue régulier entre parents puis entre parents et enseignants avec l'objectif de faire vivre la coéducation dans le respect du rôle de chacun ;*

*- en travaillant d'abord par groupes de pairs (groupes de parents et groupe d'enseignants) plutôt que dans un face-à-face enseignant – parent de l'élève en difficulté, ce qui permettra ensuite d'avoir un dialogue parents-enseignants plus serein et constructif ;*

*- en allant au-devant des familles, en s'appuyant sur les partenaires du projet éducatif de territoire entre l'école, sa commune et les partenaires du territoire. Ce projet éducatif sera lié aux apprentissages scolaires et non scolaires ainsi qu'aux savoirs des familles et du territoire.*

L'implication des parents est un levier essentiel de la réussite de l'enfant. Dans les quartiers en difficulté, les enseignants constatent souvent un faible niveau de présence dans les réunions de parents d'élèves. Le travail avec les acteurs de terrain montre que cela ne s'explique presque jamais par un désintérêt à l'égard de l'école. **Aux Ateliers pour l'école à Lyon lors du croisement des expériences entre enseignants, parents et en particulier ceux qui vivent dans la grande pauvreté, chercheurs, les parents vivant dans la grande pauvreté ont insisté sur les causes qui, selon eux, rendent difficile la rencontre avec l'école :**

Le regard que l'école (toute la communauté éducative) porte sur eux. Leur culture n'est pas prise en compte ni respectée par l'école, ce qui crée un grand fossé entre les savoirs familiaux de ces enfants (de milieux populaires et de la grande pauvreté) et les savoirs dispensés par l'école.

L'école est compétitive, et renvoie une image de faibles, voire de nuls, aux enfants des milieux défavorisés.

L'école les convoque, au lieu de les inviter, ce qui signifie que l'école leur reproche les mauvais résultats de leur enfant, ce qu'ils ressentent comme une accusation d'être des "mauvais parents".

Les enfants sont trop souvent durs entre eux, ce qui fait que les enfants défavorisés se sentent rejetés par les autres, n'ont souvent pas d'amis dans leurs classes.

**Les propositions qui suivent tendent à combler cette distance entre l'école et les familles en situation de vulnérabilité exprimée par ces parents..**

**La mise en place d'un « espace parents »** répond au besoin d'un lieu dédié à la rencontre entre la communauté éducative et les parents, qui n'existe pas aujourd'hui. Mais elle ne se limite pas à un local. Elle doit être le support d'une animation, permettant à des groupes de parents de fonctionner, et être le lien d'actions de soutien aux parents (cf. orientation n° 4). Elle permettra de développer d'autres modes de communication que le traditionnel « carnet de correspondance », qui est encore trop souvent privilégié. L'enjeu est que tous les parents sachent qu'ils ont leur place à l'école, que de même qu'il y a une salle des enseignants, il y a une salle des parents, même si bien sûr les rôles sont différents. **Plusieurs formules peuvent**

**être envisagées pour assurer l'animation du lieu ; elle pourrait être confiée à une personne missionnée par la collectivité territoriale en charge de l'école ou du collège, à des associations de parents d'élèves, de quartier ou d'accompagnement des parents.**

En matière d'éducation comme dans d'autres domaines (cf. orientation n° 4), il est souhaitable de **susciter le développement de groupes de parents**. Cette modalité est très utile pour créer la confiance et sortir d'un face-à-face entre l'institution et le parent, souvent vécu comme déséquilibré et négatif, car focalisé sur les difficultés de l'élève.

De même, **l'institution doit savoir aller au devant des familles les plus en difficulté**. Il ne s'agit pas de transformer les enseignants en travailleurs sociaux, chacun devant rester dans son rôle, mais de **nouer des médiations avec des acteurs travaillant au plus près de ces familles, comme les centres sociaux**. Certains participants au groupe ont également souligné le potentiel de médiation sous-exploité des personnels dits « TOS » (techniciens, ouvriers et de service) des établissements, qui vivent souvent dans les quartiers et connaissent les familles.

***Proposition n°7.2 : Développer les pédagogies de la coopération en classe pour que la mixité sociale devienne un atout pédagogique :***

- En formant les enseignants en formation initiale et continue à l'écoute et aux pédagogies de la coopération dans la classe, visant à faire que les enfants apprennent les uns avec les autres, en ne laissant aucun enfant de côté et en informant les parents d'élèves au sujet de ces pédagogies.***
- En formant les enseignants en formation initiale et continue aux réalités des différents milieux et en leur permettant de réfléchir aux stéréotypes inconscients.***
- Les apprentissages et devoirs seront effectués dans le cadre de l'école en ce qui concerne l'école primaire et le collège. Intégrés au temps scolaire ils seront des temps privilégiés de mise en œuvre de la coopération.***

La pédagogie de la coopération consiste à mettre les élèves en situation de coopérer les uns avec les autres, dans le cadre de travaux en groupe ou de projets. Elle est un utile contrepoint à une école qui reste dominée par une logique individualiste, dans laquelle chaque élève est jugé sur un travail exclusivement personnel. Alors que l'aptitude à travailler en groupe est un élément fondamental de la vie sociale et professionnelle, l'école prépare mal à l'acquisition de ces compétences. Le travail en coopération est également propice au développement de la confiance en soi, les comparaisons internationales Pisa montrant de manière récurrente que les élèves français sont parmi ceux qui ont le moins confiance en eux.

Si le travail sur des projets existe, notamment dans le cadre des travaux personnels encadrés (TPE), il ne fonctionne aujourd'hui que dans un « à côté » des apprentissages principaux. La coopération doit devenir une véritable méthode d'apprentissage, sans être bien entendu exclusive du travail personnel. **Une telle transformation ne peut se décréter ni se faire en un jour. Elle passe par un effort important de formation initiale et continue des enseignants à ces méthodes et par un travail d'explication et d'information aux parents d'élèves.**

La formation des enseignants doit aussi s'emparer pleinement des enjeux de la mixité sociale. La mixité sociale est une conséquence inéluctable de l'unification de l'enseignement secondaire, proposée par le rapport Langevin-Wallon après la Libération, engagée par le général de Gaulle dès 1959 et couronnée par l'instauration du collège unique sous le ministère de René Haby en 1975. Pourtant, la nostalgie, implicite ou explicite, d'une école homogène, accueillant des élèves aux dispositions scolaires naturelles parce qu'issus de familles ayant toutes un niveau élevé d'éducation, est encore très développée. Le sentiment de nombreux enseignants de collège de ne pas pouvoir faire convenablement leur travail face à des élèves qui n'ont pas les prérequis fondamentaux a sa légitimité : il est capital de s'attaquer fortement aux inégalités beaucoup plus tôt, dès la petite enfance puis à l'école primaire. Cependant, il n'est pas assez rappelé que la mission du service public de l'éducation est de prendre les élèves tels qu'ils sont, avec leur diversité et quelles que soient leurs disparités de niveau ou leurs carences. Les valeurs de service public associées à la mission d'enseignement devraient être plus présentes dans la formation des enseignants.

Outre ces valeurs, **la formation doit donner aux enseignants des outils de compréhension des enfants et des familles devant lesquels ils seront amenés à travailler.** Les enseignants, le plus souvent issus des classes moyennes, doivent être mieux préparés à la réalité des conditions de vie de nombre de leurs élèves ; un de ces élèves sur cinq est en situation de pauvreté et un nombre plus important encore n'en est pas très éloigné. **La formation peut aider à la prise de conscience des stéréotypes que nous portons tous et à les dépasser.** Les acteurs de l'éducation qui participent à des actions de médiation culturelle reconnaissent que, quelle que soit leur bonne volonté, ils commettent des erreurs dues à des malentendus et à une méconnaissance de la culture d'origine de leurs élèves.

La suppression des devoirs à la maison date de 1956 et a été réitérée à de multiples reprises, en dernier lieu il y a quelques mois par l'actuel gouvernement. Le groupe de travail est convaincu de sa nécessité car **les devoirs à la maison ne peuvent que renforcer les inégalités**, en raison des différences importantes de niveau d'études entre les parents et des problèmes fréquents de disponibilité de ceux qui vivent dans des conditions précaires et dont les horaires de travail ne leur permettent pas toujours d'être aux côtés de leurs enfants. **La redéfinition des rythmes scolaires offre l'opportunité de construire un véritable temps de travail dans le cadre de l'école, dans le primaire comme au collège.** Ce peut être un moment privilégié pour mettre en œuvre la pédagogie de la coopération.

***Proposition n° 7.3 : Permettre à chaque élève de construire un projet positif et concret d'orientation, sans se restreindre dans ses ambitions :***

- *en faisant porter les rencontres parents-enseignants-élève sur les conditions de réussite de ce dernier et sur la manière dont chacun des trois partenaires peut s'engager pour cet objectif ;*
- *en multipliant les possibilités de découverte au cours du collège : organisation de forums des métiers au sein du collège, rencontre avec des acteurs du quartier, découverte du travail salarié et de l'entreprise, etc ;*
- *en demandant aux partenaires sociaux d'inscrire à leur agenda la négociation de conditions permettant l'accès des élèves de 3<sup>e</sup> aux stages en entreprises et de prendre des initiatives aux niveaux nationaux et territoriaux pour rendre possible cet accès pour tous les élèves ;*
- *en inscrivant dans le cursus du collège une expérience des enseignements professionnels et technologiques.*

Bien que les discours en faveur de la revalorisation des métiers manuels soient récurrents, **l'orientation à la fin du collège fonctionne toujours aujourd'hui selon une logique de sélection par les notes**, les meilleurs accédant à l'enseignement général tandis que les moins bons sont envoyés dans l'enseignement professionnel. Changer de logique implique de multiplier tout au long du collège les possibilités pour les élèves et leurs parents de construire un projet d'orientation positif. **L'enjeu est de montrer à l'élève qu'un large choix lui est ouvert et qu'il ne doit pas se restreindre dans ses ambitions** : chez les enfants de familles défavorisées, il y a trop souvent une autocensure les amenant à considérer que des études longues ne sont pas faites pour eux.

**Il est essentiel à cette fin d'organiser des temps de découverte.** Les élèves qui s'orientent vers des voies professionnelles assez spécialisées n'ont souvent que peu de connaissances de la réalité des métiers auxquels elles donnent accès, ce qui est une des causes du taux d'échec important dans ces filières. Les temps de découverte peuvent prendre de multiples formes : organisation de forums des métiers au sein du collège, rencontre avec des acteurs du quartier, inscription dans le cursus du collège d'une expérience des enseignements professionnels et technologiques. Ils doivent être un levier pour surmonter l'autocensure dans les ambitions.

Les stages en entreprise en classe de 3<sup>e</sup> participent bien entendu à cet objectif. Cependant, ils sont aujourd'hui un facteur de reproduction des inégalités, les élèves étant largement laissés à eux-mêmes et donc à leur réseau familial pour le trouver. **Le groupe demande aux partenaires sociaux d'inscrire à leur agenda la négociation de conditions permettant l'accès des élèves de troisième aux stages en entreprises** et de prendre des initiatives aux niveaux nationaux et territoriaux pour rendre possible cet accès pour tous les élèves.

***Proposition n° 7.4 : Assurer un droit inconditionnel à la restauration scolaire pour tous les enfants***

A l'école primaire, nombre d'enfants n'accèdent pas à la restauration scolaire. Faute de places suffisantes pour accueillir tous les enfants, **un certain nombre de communes pratique une sélection selon des critères qui privilégient souvent les enfants de parents biactifs**. Selon l'exposé des motifs d'une proposition de loi instaurant le droit à la restauration scolaire<sup>61</sup>, 70 communes auraient mis en place de tels critères.

**L'accès à la restauration scolaire doit être un droit universel garanti par la loi à tous les niveaux de la scolarité.** Les enfants de parents sans emploi en ont un besoin particulier, car il leur permet d'avoir un repas équilibré par jour, ce qu'ils n'ont malheureusement pas toujours à leur domicile<sup>62</sup> ; il y a là un **enjeu de santé publique essentiel, notamment pour lutter contre l'obésité**. En outre, des tarifs extrêmement modérés doivent être garantis aux familles les plus modestes, comme le font déjà un certain nombre de communes. Une loi pourrait imposer ce principe de prise en compte des ressources, sur le modèle de la loi SRU qui a

---

<sup>61</sup> Proposition de loi n° 4305, enregistrée à l'Assemblée nationale le 7 février 2012, présentée par Mme Michèle Delaunay, M. Jean-Marc Ayrault et d'autres députés. Cf. également, au Sénat, la proposition de loi n° 561 du 25 mai 2012, visant à garantir l'accès de tous les enfants à la restauration scolaire, présentée par Mmes Brigitte Gonthier-Maurin, Cécile Cukierman et d'autres sénateurs.

<sup>62</sup> On peut rappeler que dans des contextes bien différents de celui de la France, les organisations internationales comme le Programme alimentaire mondial ou l'UNICEF soutiennent activement le droit des enfants à un repas gratuit à l'école dans les pays en développement.

prévu que tous les ménages dont les ressources sont inférieures au seuil ouvrant droit à la CMU complémentaire ont droit à des tarifs réduits dans les transports urbains<sup>63</sup>. Les charges résultant pour les communes de ces modifications devront être compensées par l'Etat conformément à la Constitution.

La situation est différente dans l'enseignement secondaire, où les conseils généraux sont déjà tenus d'assurer l'accès à la restauration de l'ensemble des collégiens. Le principe de modulation des tarifs en fonction des ressources des parents n'y est en revanche pas garanti ; la même règle que dans le primaire devrait donc être appliquée.

Enfin, on constate à tous les niveaux que les familles en situation de vulnérabilité ne demandent pas forcément l'accès à la restauration scolaire, même lorsque les tarifs sont faibles et qu'il n'y a pas de limitation de places. Comme pour les autres droits sociaux, le non-recours des familles les plus précarisées est une réelle difficulté. La relation nouée avec les parents grâce à la mise en œuvre des propositions précédentes doit permettre d'accompagner la demande et d'aider les familles à accéder à leurs droits.

***Proposition n° 7.5: S'appuyer sur la mise en valeur des « meilleures pratiques » et sur l'évaluation pour réaliser le changement :***

- en instituant des collectifs de travail au sein de l'école et dans les formations avec soutien de formateurs pour accompagner les enseignants dans l'analyse de pratique ;*
- en créant une plateforme de ressources multimédias de formation à partir de vidéos de la vie réelle des classes à destination des enseignants ;*
- en instituant des « Universités d'été de l'école », lieu d'échange annuel sur les enjeux de l'école de la réussite de tous et de valorisation des bonnes pratiques dans lesquels tous les acteurs éducatifs seront impliqués (enseignants, parents, autres professionnels de l'éducation) ;*
- en évaluant annuellement la mise en œuvre de la loi sur l'école au niveau national et des territoires au regard de la réussite de tous.*

L'enseignant est souvent isolé dans sa pratique professionnelle, avec pour seul retour la traditionnelle inspection pédagogique. L'éducation nationale devrait multiplier les possibilités pour les enseignants d'échanger sur leurs pratiques et d'avoir un retour sur leur manière de faire qui ne s'inscrive pas dans une perspective de notation. L'analyse de pratiques devrait en particulier se faire entre enseignants d'un même établissement, dans le cadre de temps d'échanges réguliers. A cette fin, **le temps dédié à la coordination et au travail d'équipe des enseignants devrait sans doute être augmenté.**

Le recours aux nouvelles technologies pour promouvoir la diffusion et l'échange sur les pratiques est à amplifier. **Des plateformes de ressources multimédia de formation à partir de vidéos de la vie réelle des classes pourraient être développées**, à l'exemple du site

<sup>63</sup>

La règle figure aujourd'hui à l'article L. 1113-1 du code des transports.

NeoPass@ction mis en place par l'école normale supérieure de Lyon. Le mouvement de diffusion et d'échange sur les pratiques pourrait se cristalliser lors d'un moment à forte visibilité, qui serait dénommé les Universités d'été de l'école. Tous les acteurs éducatifs y seraient impliqués (enseignants, parents, autres professionnels de l'éducation).

Le changement de l'école ne se décrète pas et ne peut être accompli en un jour. L'impulsion initiale doit être constamment ravivée. Une évaluation annuelle impliquant les familles et l'ensemble des acteurs doit être organisée au niveau national et des territoires pour mesurer chaque année les progrès parcourus, identifier les points de blocage et pousser à leur dépassement.

***Proposition n° 7.6 : Evaluer les conséquences de l'assouplissement de la carte scolaire et des choix des familles en faveur de l'enseignement privé sur la mixité sociale dans les établissements***

Plusieurs évaluations<sup>64</sup> ont montré que l'assouplissement de la carte scolaire décidé en 2007 a eu pour conséquence une diminution des effectifs des collèges relevant de « l'éducation prioritaire ». On peut craindre que celle-ci ne corresponde au départ d'élèves relativement moins défavorisés ou ayant de bons résultats, aggravant la concentration des difficultés dans ces établissements. Par ailleurs, plusieurs acteurs de terrain signalent une « fuite vers le privé » dans les quartiers en difficulté, notamment en Seine-Saint-Denis, sans que le phénomène ait été évalué à ce jour. **Le groupe de travail demande qu'une évaluation d'ensemble des conséquences de ces mouvements sur la mixité sociale dans les établissements soit conduite et que les conséquences en soient tirées.**

<b>Orientation n° 8 : Garantir le droit aux loisirs et à la culture</b>
---

*« Quand on revient de vacances, les problèmes sont toujours là, mais on les voit différemment ». Ce constat fait par une famille est confirmé par les statistiques : à niveau de vie équivalent, la propension à être satisfait de son cadre de vie augmente de 30 % lorsqu'on est parti en vacances dans l'année. L'accès aux vacances, aux loisirs, à la culture, n'est pas un luxe : il est fondamental pour le bien-être et le développement de l'enfant. Chacun des lecteurs de ce rapport pourra en convenir s'il songe au rôle qu'ont joué et que jouent les vacances et les loisirs dans sa propre construction et dans sa vie quotidienne. Selon une enquête conduite par la Cnaf<sup>65</sup>, « L'évaluation des dispositifs d'accompagnement montre deux principaux effets. Le premier porte sur les liens familiaux qui deviennent plus propices au partage et au dialogue entre les membres de la famille. Le deuxième réside en une dynamique plus globale de développement de la confiance en soi (par exemple en terme de mobilité), à travers ce projet abouti malgré les difficultés, permettant d'envisager des projets dans d'autres domaines. Les vacances peuvent ainsi offrir l'opportunité de temps de*

<sup>64</sup> Ecole d'économie de Paris, *Rapport d'évaluation de l'assouplissement de la carte scolaire*, janvier 2012. Le syndicat national des personnels de direction de l'éducation nationale (SNPDEN) a également réalisé une enquête en 2010 : cf. *Education et pédagogie*, « Enquête sur l'assouplissement de la carte scolaire : premiers résultats ».

<sup>65</sup> CNAF, « L'accompagnement social des familles dans l'accès aux vacances : éléments d'évaluation », *L'essentiel*, n° 128, novembre 2012.

*remobilisation pour les familles. ». L'accès aux vacances et plus largement aux loisirs apparaît ainsi comme un outil d'intervention sociale à part entière.*

*Il est d'autant plus dommageable que les inégalités dans ce domaine se soient rapidement aggravées : selon le Credoc, le taux de familles à bas revenus partant en vacances est passé de 47 % en 2007 à 37 % en 2012..*

***Proposition n°8.1 : Développer l'accès aux activités culturelles à partir de l'école :***

- en organisant des activités de découverte en temps scolaire et en les prolongeant en dehors ;***
- en utilisant le temps libéré par la réforme des rythmes scolaires pour développer les activités culturelles et assurer la gratuité de ces activités pour les familles à revenus modestes.***

L'école est un bon point d'entrée pour développer l'accès des enfants et de leurs parents aux activités culturelles, car elle permet de toucher tous les enfants. Encore faut-il que les activités ayant lieu en temps scolaire aient des suites et des relais organisés en dehors, faute de quoi les découvertes faites en classe n'auront souvent pas de lendemain. Le conseil général du Nord a mis en place une démarche en trois temps dans ses collèges : un intervenant culturel vient faire une présentation durant le temps scolaire, en partenariat avec un enseignant ; l'intervenant prolonge cette activité avec les enfants hors du temps scolaire ; les parents sont invités à s'impliquer dans ces activités. Ce type de démarche pourrait être généralisé dans le cadre des partenariats noués entre l'école et les acteurs de son territoire.

La réforme des rythmes scolaires à l'école primaire devrait ouvrir un temps plus long aux activités périscolaires, de nature culturelle ou sportive, selon des modalités qui sont en cours de discussion entre le gouvernement, les communes et les acteurs associatifs. Il convient de veiller à ce que ces activités ne soient pas, par le prix demandé aux familles, un nouveau facteur d'aggravation des inégalités. Leur gratuité devrait donc être garantie, au moins pour les familles à revenus modestes.

***Proposition n° 8.2 : Mettre en place une carte d'accès à la culture et aux loisirs, facile d'accès et non stigmatisante pour les familles à bas revenus.***

De nombreux établissements culturels ou services publics de loisirs (piscines, bibliothèques municipales, etc) ont des politiques de tarifs réduits voire de gratuité pour les chômeurs et les bénéficiaires de minima sociaux. Toutefois, il est souvent demandé aux personnes concernées de produire une attestation administrative de leur situation au guichet de l'établissement, ce qui peut être vécu comme humiliant. **Il est proposé de créer une « carte accès culture et loisirs »,** valable dans l'ensemble des établissements culturels et services publics de loisirs de proximité, permettant à ses titulaires de bénéficier des tarifs réduits ou de la gratuité sans avoir à produire à chaque fois une attestation.



***Proposition n° 8.3 : Concevoir des lieux culturels qui vont à la rencontre des familles et valorisent leurs ressources culturelles.***

La démocratisation de l'accès à la culture passe bien entendu par l'accès de tous à la culture dite « classique » ou « légitime ». Cependant, elle devrait faire aussi une plus grande part à la valorisation des cultures des familles en situation de pauvreté et à l'expression du potentiel artistique de chacun. Le groupe de travail souhaite que le ministère de la culture s'empare de cette question du **développement de lieux culturels ouverts dans les quartiers où vivent les familles défavorisées et valorisant leur potentiel artistique.**

***Proposition n° 8.4: Développer l'accompagnement au projet pour les familles qui ne sont jamais parties en vacances.***

Le manque de ressources n'est pas le seul obstacle au départ en vacances pour les familles défavorisées. **Pour celles qui ne sont jamais ou presque jamais parties, il est difficile de concevoir un projet et d'organiser le départ.** C'est pourquoi certains acteurs, notamment les caisses d'allocations familiales, ont mis en place un accompagnement au projet. Ce type de démarche devrait être amplifié, seules 7300 familles en ayant bénéficié en 2010.

La Caf de Seine-Saint-Denis a mis en place un système qu'on peut qualifier « d'épargne bonifiée » : les familles sont invitées à compléter l'aide financière de la Caf en constituant plusieurs mois à l'avance une épargne, chaque euro épargné étant complété par un euro apporté par la Caf. Cette démarche est intéressante dans la mesure où elle combine soutien financier et accompagnement au projet, la démarche d'épargne étant le support d'une projection dans l'avenir.

<b>Orientation n° 9 : Construire une politique pour la jeunesse fragilisée</b>
--

*Tranche d'âge la plus touchée par la pauvreté, la jeunesse est dans notre pays un point de faiblesse des politiques publiques. La politique des jeunes majeurs de l'ASE est conçue dans un cadre trop étroit, l'Etat et certains départements s'en désengagent. Une politique de la jeunesse fragilisée doit être rebâtie, en rassemblant les différents intervenants dans un cadre d'action cohérent.*

***Proposition n° 9.1 : Créer un dispositif dédié aux jeunes en difficulté de 16-25 ans, incluant notamment les jeunes majeurs de l'ASE.***

Chaque jeune doit avoir sa chance pour s'en sortir, pour trouver sa place dans notre pays et vivre dignement. Pourtant, **ce sont les jeunes qui sont les plus touchés par la pauvreté aujourd'hui.** 22 % d'entre eux vivent aujourd'hui sous le seuil de pauvreté, leur proportion s'étant accrue au cours de la dernière décennie. **Parmi eux,** il y a des jeunes qui ont connu un parcours plus ou moins long à l'aide sociale à l'enfance. Ils sont particulièrement touchés par la pauvreté, parce qu'ils ne peuvent trouver dans leur environnement de ressources familiales pour les aider. L'accès à la majorité devient pour eux un véritable couperet. Dès 18 ans, il est de plus en plus exigé de ces jeunes qu'ils soient autonomes, ce qui n'est exigé d'aucun autre

jeune ayant eu la chance d'avoir vécu une enfance protégée et le soutien matériel de sa famille.

Ces jeunes en grande difficulté sollicitent les services de l'aide sociale à l'enfance dans l'espoir de bénéficier d'un accompagnement vers l'autonomie, d'être aidés pour réaliser leur projet d'insertion professionnelle et sociale. A cet effet, il peut leur être proposé un « **contrat jeune majeur** ». Mais **le contexte actuel incite les conseils généraux à en réduire le nombre et la durée**. Certains contrats sont renouvelés de 3 mois en 3 mois ce qui ne permet pas de s'inscrire dans un véritable projet d'insertion. Après le désengagement de l'Etat envers ces jeunes majeurs, la protection judiciaire de la jeunesse n'ayant plus de crédits inscrits à cet effet, ce sont les conseils généraux qui risquent de se désengager.

**Il est proposé la création d'un dispositif dédié aux jeunes de 16 à 25 ans révolus, destiné en priorité aux jeunes issus de l'aide sociale à l'enfance.** Il serait également ouvert aux jeunes qui se trouvent démunis, isolés, sans appui familial possible pour les aider dans leur insertion professionnelle et sociale. **Ce dispositif a vocation à prendre le relais du dispositif contrats jeunes majeurs de l'ASE dans un délai à déterminer** (au plus 2 ans).

Ce dispositif serait accessible à ces jeunes dès lors qu'ils ont besoin d'être aidés faute de soutien familial et qu'ils aspirent à la réalisation d'un projet. Il se concrétiserait **pour chaque jeune par la signature d'un contrat d'une durée de 3 ans au maximum, avec cependant une possible extension de 2 ans pour ceux qui ont entrepris un cursus de formation longue** (école, université). Il s'appuierait sur cinq piliers au contenu personnalisé selon le projet :

- l'évaluation, l'orientation, la définition du projet
- la formation, la qualification, les études, l'accompagnement dans l'emploi
- l'accès au logement
- l'accès à la santé
- l'accès aux droits, à une vie citoyenne, sociale et familiale.

Un référent serait désigné pour chaque jeune en vue de l'accompagner, au besoin, dans les différents volets du projet.

**Pour porter ce dispositif, un groupement d'intérêt public devrait être créé dans chaque département, co-piloté par le représentant de l'État et le représentant du conseil général.** Y participeraient en tant que membres les représentants de la région, des communes, de l'agglomération. Il impliquerait l'ensemble des acteurs concernés (Education nationale, CROUS, Centres d'information et d'orientation, missions locales, chambres consulaires, centres de formation, foyers de jeunes travailleurs, planification familiale organismes de sécurité sociale, etc). Des représentants de la société civile siègeraient également dans le GIP (les associations, les entreprises ...).

**Le GIP serait une instance de pilotage, de décision, d'impulsion, de suivi et d'évaluation du dispositif départemental.** Il serait chargé de déterminer le cadre, la stratégie et les modalités d'actions, et susciter tous les leviers. Ses décisions seraient déclinées de manière opérationnelle sur le terrain, en se concrétisant et s'articulant par la mise en réseau de tous les acteurs locaux. Au sein du GIP, une instance opérationnelle définirait avec chaque jeune le projet, désignerait le référent, veillerait au bon déroulement du projet et animerait le réseau.

Un tel dispositif traduirait une volonté politique forte de mobiliser et de rassembler tous les acteurs locaux, dans un objectif commun correspondant à la priorité du programme du Président de la République.

***Proposition n° 9.2 : Mettre en place une politique cohérente de prise en charge des mineurs isolés étrangers présents sur le territoire. Permettre à tous les mineurs isolés étrangers engagés dans un parcours de qualification de conserver un droit au séjour après 18 ans ainsi qu'une possibilité de contrat jeune majeur.***

L'arrivée de mineurs isolés étrangers (MIE) sur le territoire français a connu un développement significatif depuis les années 2000. En 2009, le nombre de MEI présents sur le territoire était compris, selon les estimations, entre 4 000 et 8 000<sup>66</sup>. Du fait de leurs modes d'arrivée ils sont concentrés dans certains départements (Seine-Saint-Denis, Paris, Rhône-Alpes, PACA) qui ne peuvent pas pour ce seul motif en supporter seuls la charge.

Depuis la loi du 5 mars 2007, les MIE relèvent clairement de la protection de l'enfance et de ce fait sont à la charge des départements. L'absence de réel pilotage de l'Etat dans les phases d'évaluation et d'accueil d'urgence a conduit le système à connaître une véritable tension. Cette situation a conduit les départements concernés par cette problématique et confrontés à des difficultés budgétaires à opérer des choix en matière de prise en charge, en privilégiant celles relevant de leurs missions obligatoires au détriment des prises en charge facultatives comme les jeunes majeurs.

La détermination de l'âge des MIE est un axe central de la problématique car cela conditionne à la fois leur prise en charge par l'ASE mais également selon l'âge retenu la possibilité d'une régularisation de plein droit.

Les MIE pris en charge par l'ASE avant l'âge de 16 ans bénéficient d'un titre de séjour lorsqu'ils atteignent la majorité, sous réserve de plusieurs conditions dont le caractère réel et sérieux du suivi d'une formation<sup>67</sup>. En revanche, les MIE arrivés après 16 ans ne bénéficient d'aucun droit au séjour lorsqu'ils atteignent la majorité ; la loi sur l'immigration du 16 juin 2011 prévoit seulement qu'un titre peut leur être accordé, « à titre exceptionnel », dans des conditions restrictives<sup>68</sup>.

Il arrive cependant que des MIE arrivés en France après l'âge de 16 ans s'engagent dans un parcours de qualification, accompagnés par des associations. Il paraît souhaitable de leur reconnaître le droit au séjour à 18 ans dès lors qu'ils sont engagés dans un parcours sérieux de formation, susceptible d'assurer leur insertion en France. La condition tenant à la « *nature des liens avec sa famille dans le pays d'origine* » ne devrait pas être maintenue : le fait que le

---

<sup>66</sup> Chiffres cités par I. Debré, *Les mineurs isolés étrangers en France*, mai 2010.

<sup>67</sup> Article L. 313-11, 2° bis du code de l'entrée et du séjour des étrangers et des demandeurs d'asile :  
« Sauf si sa présence constitue une menace pour l'ordre public, la carte de séjour temporaire portant la mention " vie privée et familiale " est délivrée de plein droit : (...) 2° bis A l'étranger dans l'année qui suit son dix-huitième anniversaire ou entrant dans les prévisions de l'article L. 311-3, qui a été confié, depuis qu'il a atteint au plus l'âge de seize ans, au service de l'aide sociale à l'enfance et sous réserve du caractère réel et sérieux du suivi de la formation, de la nature de ses liens avec la famille restée dans le pays d'origine et de l'avis de la structure d'accueil sur l'insertion de cet étranger dans la société française. La condition prévue à l'article L. 311-7 n'est pas exigée ; »

<sup>68</sup> Article L. 313-15 du CESEDA.

mineur ait conservé des liens avec sa famille dans son pays ne devrait pas faire obstacle à son accueil en France dès lors que son insertion est réussie.

De même **quel que soit l'âge d'admission du MIE à l'ASE, la conclusion de contrats jeunes majeurs doit être accordée à ces mineurs isolés qui ont besoin d'être encore plus accompagnés** pour mener à bien leur projet d'insertion et d'acquisition de leur autonomie.

Il est par ailleurs nécessaire que **la charge représentée par l'accueil et l'orientation des MEI soit équitablement partagée entre l'Etat et les départements, et entre départements**. Les départements qui font face à l'afflux le plus important de MIE du fait de la présence d'un aéroport, et en premier lieu la Seine-Saint-Denis, ne doivent pas pour ce motif en supporter seuls la charge.

<b>Orientation n° 10 : Renouveler les pratiques de l'intervention sociale : vers un travail en réseau pluridisciplinaire, allant au devant des familles et travaillant en alliance avec elles</b>
---

*La France a une densité exceptionnelle d'initiatives d'acteurs de terrain, mais ne sait pas les capitaliser. Sans remettre en cause la liberté des acteurs locaux ou associatifs, il faut constituer dans notre pays un centre de références, capable d'identifier et de diffuser les pratiques les plus efficaces.*

*L'autre grand levier de renouvellement des pratiques est la formation initiale et continue des professionnels. Les travaux de ce groupe ont montré qu'il existait **un socle commun de besoins pour tous les professionnels**. Sans instaurer une confusion des rôles, il est essentiel de construire des savoir-faire et des réflexes de travail en commun, entre professionnels et avec les familles.*

*Trois principes, inspirés des meilleures pratiques existantes, doivent guider ce renouvellement des pratiques l'intervention sociale : la constitution de réseaux pluridisciplinaires, permettant aux différents professionnels d'articuler efficacement leurs interventions au service des familles ; la démarche d'aller au devant des familles les plus en difficulté, pour lutter contre le non-recours ; le travail en alliance avec les parents, dans l'intérêt de l'enfant.*

**Proposition n° 10.1: Construire une « base commune » à la formation de tous les professionnels appelés à intervenir auprès des enfants (travailleurs sociaux, professionnels de la petite enfance, enseignants, chefs d'établissement, magistrats, médecins, professionnels de la culture, etc), comportant notamment :**

- la connaissance des situations des familles en difficulté, notamment grâce à la coformation ;
- le dialogue avec les parents ;
- le développement et la psychologie de l'enfant et de l'adolescent ;
- l'écoute de la parole de l'enfant ;
- la convention internationale des droits de l'enfant et la mise en exercice des droits de l'enfant ;
- l'identification des réseaux potentiels d'intervenants auprès de l'enfant et les modalités de travail en réseau (partage et transmission d'informations, évaluations

*partagées, suivi et évaluation de l'évolution des situations, accompagnement dans l'accès aux droits des personnes ...).*

Le groupe de travail a identifié au fil de ses séances les grandes orientations à mettre en œuvre pour faire évoluer le travail des intervenants auprès des enfants : **la nécessité d'aller au devant des familles les plus vulnérables**, le **développement du travail avec des groupes de parents** en complément du travail individuel, une plus grande **coopération entre intervenants dans le cadre de réseaux structurés**, une meilleure **écoute de la parole de l'enfant**, etc. Ces orientations concernent tous les intervenants professionnels auprès des enfants, par delà la diversité de leurs rôles et de leurs cultures professionnelles : les travailleurs sociaux, les enseignants, les professionnels de la petite enfance, de la santé, de la culture, les magistrats, etc.

Pour que ces orientations se traduisent dans la réalité, il ne suffit pas cependant qu'un rapport les énonce. Il faut qu'elles pénètrent la pratique des centaines de milliers de professionnels concernés. **Deux propositions visent à permettre cette mutation.** La première, développée ci-dessous, est de **créer un centre de ressources des politiques de l'enfance**. La seconde consiste à inscrire l'ensemble de ces orientations dans une « **base commune** » **de formation pour l'ensemble de ces professionnels**. Bien sûr, cela n'implique pas une formation unifiée de professionnels aussi divers, mais cela justifie que dans chaque domaine, les mêmes orientations soient mises en œuvre. Des séances de formation communes entre professions différentes devraient également être développées, afin de **favoriser la création d'une culture partagée et de réseaux de professionnels**.

**La co-formation par le croisement des savoirs et des pratiques**, qui permet à des professionnels de profession différente et à des personnes en situation de pauvreté et de précarité de mieux comprendre le point de vue et les représentations du monde de chacun, doit être inscrite comme méthode à privilégier dans le socle commun, afin qu'elle soit mise en œuvre dans la formation initiale et continue de l'ensemble des professionnels de l'enfance.

***Proposition n° 10.2 : Créer un centre de ressources des politiques de l'enfance et de l'adolescence***

La France sait innover dans le domaine social, mais ne sait pas repérer ces innovations et les capitaliser pour en faire des politiques nationales. Le groupe de travail recommande surtout de mettre en place une démarche structurée de repérage et de diffusion des bonnes pratiques locales, appuyée sur un « **centre de ressources des politiques de l'enfance et de l'adolescence** » qui pourra être étendu plus largement sur le champ social.

Le repérage des bonnes pratiques locales n'est certes pas un terrain vierge. Quatre démarches, qui ont toutes débuté dans la deuxième moitié des années 2000, peuvent être mentionnées<sup>69</sup> :

- Créé par la loi du 1<sup>er</sup> décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion, le Fonds d'expérimentation pour la jeunesse (FEJ) procède par appel à projets d'expérimentation. Il met en place une démarche d'évaluation structurée,

---

<sup>69</sup> Cette liste n'est pas exhaustive. On peut citer aussi, dans le domaine de la protection de l'enfance, l'Observatoire national de l'enfance en danger (ONED), ou en matière d'éducation, le département de la recherche et du développement, de l'innovation et de l'expérimentation récemment créé au sein de la direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO) du ministère de l'éducation nationale.

conçue en amont de chaque projet et confiée à des structures externes indépendantes des porteurs de projet. Il a conclu depuis sa création un peu moins de 300 conventions avec des porteurs de projet d'expérimentation, portant sur des thématiques variées (alternance, aide sociale à l'enfance, décrochage scolaire, accès à la culture, etc.).

- Emanation de l'Observatoire de l'action sociale décentralisée (ODAS), l'Agence des pratiques et initiatives locales (APRILES) mobilise un réseau de 200 correspondants locaux pour repérer des bonnes pratiques. Celles-ci font l'objet de « fiches action » produites par les chargés d'études de l'ODAS et mises en ligne sur le site [www.apriles.net](http://www.apriles.net), conçu comme une sorte de bibliothèque des bonnes pratiques.

- Créée en janvier 2006, l'Agence nouvelle des solidarités actives (ANSA) est une association qui promeut et met en œuvre des démarches d'expérimentation sociale auprès des acteurs locaux et nationaux. Elle a notamment accompagné l'expérimentation du RSA entre 2006 et 2009.

- Compétente dans le domaine du handicap et de la dépendance, la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA), qui est un établissement public national, agit notamment en animant des réseaux de correspondants dans les départements et en produisant avec eux des outils méthodologiques et de partage des bonnes pratiques.

Quelles que soient leurs qualités, ces démarches ne suffisent pas à couvrir le besoin de repérage et de diffusion des bonnes pratiques dans le domaine de l'enfance. Tout d'abord, ils ont été conçus sur d'autres périmètres et ne le couvrent que de manière limitée. APRILES et l'ANSA sont des acteurs privés et ne traduisent pas une implication directe des pouvoirs publics dans cette mission, même si elles sont soutenues par eux. Quant au FEJ, si sa démarche paraît pertinente sur le plan scientifique, elle ne permet pas à elle seule de valoriser tout le potentiel d'innovation des acteurs locaux ; de nombreuses pratiques pertinentes existent en effet en dehors de tout appel à projet. De nombreux membres du groupe de travail ont pointé les limites de la démarche d'appel à projet, trop « descendante ». C'est pourquoi, il est proposé de créer un nouvel outil s'inspirant des démarches existantes tout en les dépassant.

**Le centre de ressources** aurait pour missions d'assurer le repérage et la diffusion des bonnes pratiques dans l'ensemble des politiques concernant l'enfant, notamment la périnatalité, la santé de l'enfant, les modes d'accueil du jeune enfant, l'éducation, la protection de l'enfance, etc. et. **Il contribuerait ainsi, par une approche transversale, à faire émerger une politique cohérente de l'enfance et de l'adolescence.** Il mobiliserait différents instruments : l'initiation d'expérimentations dans le cadre d'appels à projets, mais aussi l'animation de réseaux de correspondants locaux pour faire émerger et partager les bonnes pratiques. A l'exemple de la CNSA, **il serait positionné au croisement de l'Etat, des grands réseaux de collectivités territoriales et des acteurs associatifs du champ de l'enfance. Un groupement d'intérêt public associant ces acteurs serait sans doute la structure la plus appropriée.**

La détermination des moyens nécessaires à de telles missions (il s'agirait d'une structure légère d'une ou quelques dizaines de personnes), des modalités de fonctionnement et de l'articulation avec les acteurs existants dépasse l'objet du présent rapport et appelle une expertise complémentaire. On peut notamment s'interroger sur l'intégration dans le centre de

ressources du FEJ et du GIP enfance en danger<sup>70</sup>. L'intégration du FEJ conduirait à élargir le champ de compétences du nouvel organisme, en en faisant un centre de ressources des politiques de l'enfance et de la jeunesse. Quant au GIP enfance en danger, sa structure est proche de celle qui pourrait être envisagée pour le centre de ressources, et les missions de l'Observatoire national de l'enfance en danger pourraient sans difficulté y être intégrées ; le « 119 – Allô Enfance en danger » devrait en revanche rester un service distinct.

Un tel outil pourrait d'ailleurs être pertinent sur d'autres politiques sociales décentralisées, comme le RSA ou la formation continue. Le groupe de travail a estimé qu'il n'entrait pas dans son mandat de préconiser la mise en place d'un centre de ressources pour des politiques autres que celles de l'enfance ou de l'adolescence, mais un élargissement à d'autres thématiques pourrait être envisagé.

<p><b>Conclusion : Une indispensable réflexion sur de nouvelles formes de redistribution, pour créer un « choc anti-pauvreté » en faveur des enfants des familles en situation de précarité</b></p>
---

Le groupe de travail préconise à l'unanimité la **mise en place d'une politique nationale de l'enfance**, dont l'Etat doit être le garant et qui doit être déclinée en **projets territoriaux de l'enfance** afin d'être adaptée aux spécificités de tous les départements de métropole et d'Outremer.

La préservation, dès la naissance, du bon développement de chaque enfant vivant en France, de son épanouissement au sein de sa famille et de sa réussite éducative est indispensable pour tous les enfants puissent réaliser le projet correspondant à leurs aspirations et à leurs talents. Cette ambition pour tous implique une forte mobilisation de tous les acteurs institutionnels et associatifs soutenue par la société civile, en alliance avec les familles les plus vulnérables mais aussi avec les enfants, tous unis dans un renouvellement des regards et des pratiques.

L'ensemble des orientations et des propositions du groupe vont dans ce sens et pourraient être réalisées dans le cadre du plan quinquennal de lutte contre la pauvreté et l'exclusion qui sera annoncé par le président de la République.

Toutefois, les conséquences de l'extrême pauvreté sur les conditions de vie de près de 3 millions d'enfants ont amené le groupe, dont ce n'était pas la mission première, à proposer au gouvernement face à l'urgence de cette situation de **réfléchir à de nécessaires nouvelles formes de redistributions qui permettraient de faire sortir rapidement au-moins 500 000 enfants réduits, par l'effet de la crise, à vivre en-dessous du seuil minimum de pauvreté.**

Le groupe est conscient que les pistes qu'il demande au gouvernement d'expertiser sont génératrices de débats politiques dans la mesure où elles modifient la politique familiale. D'ailleurs l'Union nationale des associations familiales (UNAF) s'est clairement, désolidarisée sur cette ouverture du rapport.

La première piste concerne le quotient familial qui, bien que perçu comme un des piliers de la politique familiale dans notre pays, ne bénéficie pourtant de manière importante qu'à une

---

<sup>70</sup> Le GIP enfance en danger assure la gestion de deux services : l'Observatoire national de l'enfance en danger (ONED) et le numéro d'appel « 119 : Allô Enfance en danger ».

petite minorité des personnes vivant en France. **Sur un coût total de 13 milliards d'euros, deux tiers vont aux 20 % de résidents les plus riches et près de la moitié aux 10 % de résidents les plus riches.** Ainsi, aujourd'hui, une famille de deux enfants dont les parents touchent en tout un SMIC en tire un avantage de 279 euros par enfant, tandis qu'une famille ayant également deux enfants mais touchant 6 fois le SMIC ou d'avantage bénéficie de 2300 euros par enfant. L'écart est encore plus fort à partir du troisième enfant.

La mesure proposée consiste, sans remettre en question l'universalité de la politique familiale, à **remplacer le quotient familial par un crédit d'impôt universel afin que chaque famille se voit attribuer, quels que soient ses revenus, un montant de 715 euros par an et par enfant dès le premier enfant**<sup>71</sup>.

Cette mesure aurait **pour effet de faire diminuer de 3,6% le taux de pauvreté des enfants**, permettant à près de 500 000 enfants de repasser au-dessus du seuil de pauvreté. Le taux de pauvreté des enfants tomberait à 16 %, un niveau qui est bien sûr encore excessif mais qui serait le plus bas au moins depuis 1996<sup>72</sup>.

Il s'agirait d'un véritable « choc anti-pauvreté » qui présenterait l'avantage de ne pas augmenter la part des dépenses publiques dans la richesse nationale et donc de ne pas affecter la programmation des finances publiques pour 2013 à 2017 arrêtée par le gouvernement

Dans le même ordre d'idées, **le quotient conjugal**<sup>73</sup> **pourrait également être remis en cause ce qui amplifierait de manière significative le choc « anti-pauvreté ».** . En effet, ce mécanisme qui coûte plus de 10 milliards d'euros a pour effet que plus de la moitié de l'avantage va aux 10 % des foyers les plus riches et que 70 % de l'avantage à des couples sans enfant à charge, sans aucune justification liée à la politique familiale. Sa suppression pourrait permettre de porter le montant du crédit d'impôt universel à environ 1200 euros par enfant. Bien évidemment cette mesure, qui implique une redéfinition de l'architecture de l'impôt sur le revenu, doit faire l'objet d'une expertise complémentaire.

Il est évident pour le groupe que toute mesure alternative issue d'une réforme globale de la politique fiscale et de la politique sociale, ayant a minima, le même effet à court terme sur la réduction de la pauvreté de tant d'enfants pourrait être également étudiée.

---

<sup>71</sup> L'estimation du montant du crédit d'impôt universel et de son impact sur la pauvreté a été réalisée à la demande du groupe de travail par la DREES. Le chiffrage a été réalisé sur la base de données 2011, les dernières disponibles sur le revenu des ménages.

<sup>72</sup> Pour des raisons de continuité des séries statistiques, il est très difficile de comparer les chiffres sur la pauvreté avant et après 1996.

<sup>73</sup> Dans le cadre du quotient conjugal, le barème de l'impôt sur le revenu des couples mariés ou pacsés est appliqué aux revenus totaux du foyer divisé en deux parts. Ce système d'imposition commune s'oppose à celui de l'imposition individuelle adopté par la plupart des pays européens, qui consiste à appliquer séparément le barème de l'impôt sur le revenu à chaque adulte du ménage.



## **Annexe 1 : Liste des propositions**

### **Orientation n° 1 : Mettre en place une politique nationale de l'enfance, mise en œuvre dans le cadre de « projets de territoire pour l'enfance »**

**Proposition n° 1.1 :** Définir une stratégie nationale pour l'enfance, axée notamment sur les piliers suivants :

- développement de l'accueil de la petite enfance ;
- accompagnement des parents ;
- lutte contre les inégalités de santé ;
- développer les alternatives au placement ;
- dispositif pour les 16 – 25 ans en difficulté
- alliance entre les parents, les enfants et la communauté éducative.

**Proposition n° 1.2 :** Elaborer dans chaque département un projet de territoire pour l'enfance, associant notamment l'Etat, le conseil général, la CAF et les communes concernées, assurant dans le respect des compétences de chacun la mise en œuvre d'une politique de l'enfance cohérente, en phase avec la stratégie nationale. Traduire les orientations du projet en engagements de ces acteurs, y compris sur les moyens, dans le cadre d'un contrat pluriannuel.

**Proposition n° 1.3 :** Associer des personnes concernées par la pauvreté, à la négociation et à l'évaluation des projets territoriaux pour l'enfance.

### **Orientation n° 2 : Faire de la lutte contre la pauvreté des enfants la priorité de la politique familiale, en investissant massivement dans l'accueil des jeunes enfants**

**Proposition n° 2.1 :** Développer l'accès de tous les jeunes enfants, notamment les enfants de familles en situation de précarité, à des modes d'accueil en :

- créant des schémas opposables de l'accueil des jeunes enfants, prévoyant obligatoirement l'accueil en collectif d'ici 2022 d'un enfant sur 4 de moins de 3 ans ;
- prévoyant que les établissements d'accueil du jeune enfant reçoivent une proportion d'enfants sous le seuil de pauvreté correspondant à leur proportion dans la population (soit 20 % en moyenne nationale).

**Proposition n° 2.2 :** diminuer le coût des assistantes maternelles pour les familles plus modestes

**Proposition n° 2.3 :** Relancer l'accueil des enfants de moins de 3 ans à l'école maternelle, dans des conditions adaptées

**Proposition n° 2.4 :** Développer les modes d'accueil pour les parents travaillant avec des horaires atypiques

### **Orientation n° 3 : Préserver dès la naissance les conditions fondamentales du développement de l'enfant dans sa famille**

**Proposition n° 3.1 :** Garantir des conditions d'hébergement ou de logement décentes à tous les très jeunes enfants et leurs parents, notamment en :

- assurant l'accueil des futures mères isolées ou en couple et sans domicile fixe, dès que possible au début de la grossesse, dans des centres d'hébergement adaptés leur proposant un suivi à travers des équipes mobiles pluridisciplinaires de périnatalité non sectorisées
- leur garantissant d'être accueillis ensemble, à la sortie de la maternité, de préférence dans un centre maternel ou parental ; instruisant dès le début de la grossesse leur dossier prioritaire du DALO et en trouvant rapidement des solutions de transition vers le logement (baux glissants, appartements associatifs mis à disposition ...) pour limiter la durée dans les hébergements d'urgence
- posant le principe que toute solution d'urgence ne peut être que de courte durée, ne doit pas interrompre la scolarisation de l'enfant et doit impliquer la mobilisation des services de la PMI, ainsi que des services sociaux pour veiller au bien-être de l'enfant et de sa famille.

**Proposition n° 3.2 :** Transformer les centres maternels en centres parentaux accueillant les deux parents dans tous les départements, sans bien sûr exclure que ces centres accueillent également des mères isolées. Modifier à cette fin l'article L. 222-5 du code de l'action sociale et des familles.

**Orientation n°4 : Lancer un plan national de santé de l'enfant et de l'adolescent, axé sur les principes de prévention et d'intervention précoce et de coordination de tous les dispositifs de santé de l'enfant**

**Proposition n° 4.1 :** Lancer un plan national de santé de l'enfant et de l'adolescent

**Proposition n° 4.2:** Automatiser l'inscription à l'assurance-maladie à la naissance, y compris pour les étrangers en situation irrégulière couverts par l'AME.

**Proposition n° 4.3:** Renforcer et rapprocher PMI et services de santé scolaire

**Proposition n° 4.4 :** Aller au devant des parents en situation de vulnérabilité dès la grossesse, pour engager une démarche de prévention et d'accompagnement :

- en développant les démarches proactives de la PMI auprès des femmes enceintes ;
- en organisant dans le cadre de réseaux périnatalité redynamisés des entretiens abordant toutes les questions liées à l'arrivée de l'enfant, lors du 4<sup>e</sup> mois de grossesse et un mois après la naissance de l'enfant.
- au retour de la maternité, en développant les visites à domicile de la PMI et les interventions à domicile de techniciennes d'intervention sociale et familiale et de professionnels des équipes mobiles périnatalité de pédopsychiatrie (infirmières, pédopsychiatres, psychologues, etc.)

Relancer la dynamique des réseaux périnatalité, en fixant une priorité à la prise en charge des familles vulnérables.

**Proposition n° 4.5:** Développer pour les enfants les modes de rémunération autres que la tarification à l'acte pour dégager des temps de prévention et de coopération entre professionnels et avec les familles.

**Proposition n° 4.6 :** Développer les équipes mobiles de psychiatrie de l'enfant et de l'adolescent intervenant en amont dans une démarche pluridisciplinaire

**Proposition n°4.7 :** Réduire les délais d'attente dans les Centre Médico-Psychologiques (CMP) en organisant une permanence assurée par un binôme de professionnels du service de pédopsychiatrie pour évaluer la demande des parents.

**Proposition n° 4.8 :** Assurer la prise en charge totale, sans avance de frais, des soins dentaires et de la lunetterie des enfants des familles en situation de pauvreté.

### **Orientation n ° 5 : Promouvoir une offre d'accompagnement des parents visible, accessible et non stigmatisante**

**Proposition n° 5.1 :** Rendre l'offre d'accompagnement des parents plus visible et accessible en :

- rassemblant l'ensemble des actions d'accompagnement dans le cadre d'une labellisation, d'un portail grand public et d'un numéro vert national ;
- privilégiant les lieux que les parents sont habitués à fréquenter: planning familial, maternité, PMI, crèches, école, mairies, centres sociaux, etc ;
- en favorisant le travail en groupes de parents

**Proposition n° 5.2 :** Poursuivre le développement des lieux d'accueil enfants- parents notamment dans les quartiers en difficulté

**Proposition n° 5.3:** Abroger le contrat de responsabilité parentale et le conseil des droits et devoirs des familles, qui assimilent soutien aux parents et prévention de la délinquance.

**Proposition n°5.4 :** Développer et rendre accessible la médiation familiale

**Proposition n° 5.5 :** Afin de maintenir le lien avec les deux parents après la séparation, veiller dans l'attribution des logements sociaux à donner au parent à qui n'a pas été attribué la résidence de l'enfant un logement de taille suffisante pour accueillir l'enfant. Développer des lieux d'hébergement temporaires (week-ends, vacances) à coût réduit pour les parents bénéficiant d'un droit de visite et d'hébergement mais ne pouvant pas l'exercer faute de logement approprié.

### **Orientation n° 6 : Développer les alternatives au placement de l'enfant**

**Proposition n°6.1 :** Construire un « projet pour l'enfant » avec les parents et en s'appuyant sur les forces de l'ensemble de la famille (fratrie, grands-parents, etc) et de l'environnement (amis, école), en sortant du face-à-face parents / aide sociale à l'enfance. Prendre le temps d'entendre la parole de l'enfant qui a l'âge du discernement sur les mesures qui le concernent.

**Proposition n° 6.2:** Développer dans tous les départements les alternatives au placement créées par la loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance.

**Proposition n°6.3:** Accompagner le placement lorsqu'il ne peut être évité

### **Orientation n °7 : Bâtir une alliance pour la réussite éducative entre professionnels, parents et enfants**

**Proposition n° 7.1 :** Construire une école accueillante aux parents :

- en mettant en place un « espace parents » dans les écoles et collèges qui sera un lieu de dialogue régulier entre parents puis entre parents et enseignants avec l'objectif de faire vivre la coéducation dans le respect du rôle de chacun ;
- en travaillant d'abord par groupes de pairs (groupes de parents et groupe d'enseignants) plutôt que dans un face-à-face enseignant – parent de l'élève en difficulté, ce qui permettra ensuite d'avoir un dialogue parents-enseignants plus serein et constructif ;
- en allant au-devant des familles, en s'appuyant sur les partenaires du projet éducatif de territoire entre l'école, sa commune et les partenaires du territoire. Ce projet éducatif sera lié aux apprentissages scolaires et non scolaires ainsi qu'aux savoirs des familles et du territoire.

**Proposition n°7.2 :** Développer les pédagogies de la coopération en classe pour que la mixité sociale devienne un atout pédagogique :

- En formant les enseignants en formation initiale et continue à l'écoute et aux pédagogies de la coopération dans la classe, visant à faire que les enfants apprennent les uns avec les autres, en ne laissant aucun enfant de côté et en informant les parents d'élèves au sujet de ces pédagogies.
- En formant les enseignants en formation initiale et continue aux réalités des différents milieux et en leur permettant de réfléchir aux stéréotypes inconscients.
- Les apprentissages et devoirs seront effectués dans le cadre de l'école en ce qui concerne l'école primaire et le collège. Intégrés au temps scolaire ils seront des temps privilégiés de mise en œuvre de la coopération.

**Proposition n° 7.3 :** Permettre à chaque élève de construire un projet positif et concret d'orientation, sans se restreindre dans ses ambitions :

- en faisant porter les rencontres parents-enseignants-élève sur les conditions de réussite de ce dernier et sur la manière dont chacun des trois partenaires peut s'engager pour cet objectif ;
- en multipliant les possibilités de découverte au cours du collège : organisation de forums des métiers au sein du collège, rencontre avec des acteurs du quartier, découverte du travail salarié et de l'entreprise, etc ;
- en demandant aux partenaires sociaux d'inscrire à leur agenda la négociation de conditions permettant l'accès des élèves de 3<sup>e</sup> aux stages en entreprises et de prendre des initiatives aux niveaux nationaux et territoriaux pour rendre possible cet accès pour tous les élèves ;
- en inscrivant dans le cursus du collège une expérience des enseignements professionnels et technologiques.

**Proposition n° 7.4 :** Assurer un droit inconditionnel à la restauration scolaire pour tous les enfants

**Proposition n° 7.5:** S'appuyer sur la mise en valeur des « meilleures pratiques » et sur l'évaluation pour réaliser le changement :

- en instituant des collectifs de travail au sein de l'école et dans les formations avec soutien de formateurs pour accompagner les enseignants dans l'analyse de pratique ;
  - en créant une plateforme de ressources multimédias de formation à partir de vidéos de la vie réelle des classes à destination des enseignants ;
  - en instituant des « Universités d'été de l'école », lieu d'échange annuel sur les enjeux de l'école de la réussite de tous et de valorisation des bonnes pratiques dans lesquels tous les acteurs éducatifs seront impliqués (enseignants, parents, autres professionnels de l'éducation) ;
  - en évaluant annuellement la mise en œuvre de la loi sur l'école au niveau national et des territoires au regard de la réussite de tous.
- Proposition n° 7.6 : Evaluer les conséquences de l'assouplissement de la carte scolaire et des choix des familles en faveur de l'enseignement privé sur la mixité sociale dans les établissements

## **Orientation n° 8 : Garantir le droit aux loisirs et à la culture**

**Proposition n°8.1 :** Développer l'accès aux activités culturelles à partir de l'école :

- en organisant des activités de découverte en temps scolaire et en les prolongeant en dehors ;
- en utilisant le temps libéré par la réforme des rythmes scolaires pour développer les activités culturelles et assurer la gratuité de ces activités pour les familles à revenus modestes.

**Proposition n° 8.2 :** Mettre en place une carte d'accès à la culture et aux loisirs, facile d'accès et non stigmatisante pour les familles à bas revenus.

**Proposition n° 8.3 :** Concevoir des lieux culturels qui vont à la rencontre des familles et valorisent leurs ressources culturelles.

**Proposition n° 8.4 :** Développer l'accompagnement au projet pour les familles qui ne sont jamais parties en vacances.

## **Orientation n° 9 : Construire une politique pour la jeunesse fragilisée**

**Proposition n° 9.1 :** Créer un dispositif dédié aux jeunes en difficulté de 16-25 ans, incluant notamment les jeunes majeurs de l'ASE.

**Proposition n° 9.2 :** Mettre en place une politique cohérente de prise en charge des mineurs isolés étrangers présents sur le territoire. Permettre à tous les mineurs isolés étrangers engagés dans un parcours de qualification de conserver un droit au séjour après 18 ans ainsi qu'une possibilité de contrat jeune majeur.

**Orientation n° 10 : Renouveler les pratiques de l'intervention sociale : vers un travail en réseau pluridisciplinaire, allant au-devant des familles et travaillant en alliance avec elles**

**Proposition n° 10.1:** Construire une « base commune » à la formation de tous les professionnels appelés à intervenir auprès des enfants (travailleurs sociaux, professionnels de la petite enfance, enseignants, chefs d'établissement, magistrats, médecins, professionnels de la culture, etc), comportant notamment :

- la connaissance des situations des familles en difficulté, notamment grâce à la co-formation ;
- le dialogue avec les parents ;
- le développement et la psychologie de l'enfant et de l'adolescent ;
- l'écoute de la parole de l'enfant ;
- la convention internationale des droits de l'enfant et la mise en exercice des droits de l'enfant ;
- l'identification des réseaux potentiels d'intervenants auprès de l'enfant et les modalités de travail en réseau (partage et transmission d'informations, évaluations partagées, suivi et évaluation de l'évolution des situations, accompagnement dans l'accès aux droits des personnes ...).

**Proposition n° 10.2 :** Créer un centre de ressources des politiques de l'enfance et de l'adolescence

**Conclusion : Une indispensable réflexion sur de nouvelles formes de redistribution, pour créer un « choc anti-pauvreté » en faveur des enfants des familles en situation de précarité**

## **Annexe 2 : Lettre de mission du groupe de travail**

Madame, Monsieur,

Dans le contexte marqué par l'augmentation du niveau de pauvreté que connaît notre pays, le gouvernement a décidé d'élaborer un plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale dans les prochains mois.

En préalable, pour associer l'ensemble des acteurs à la définition des actions à entreprendre, le gouvernement a souhaité organiser une Conférence qui se tiendra les 10 et 11 décembre prochains.

La conférence sera organisée autour de sept ateliers, présidés par les ministres les plus directement concernés par les domaines étudiés. Nous serons coprésidentes de l'atelier qui a pour thème les familles vulnérables, l'enfance et la réussite éducative.

Cet atelier sera préparé par un groupe de travail dont, en accord avec le Premier ministre, nous avons souhaité que la présidence vous soit confiée. Vos compétences et votre expérience reconnues par tous seront particulièrement utiles pour mener ce travail important dans des délais relativement contraints.

Le groupe de travail, dont la composition est annexée à ce courrier, comporte une quinzaine de représentants du monde associatif, des personnes en situation de précarité et de pauvreté, des collectivités locales ainsi que des professionnels du monde de l'éducation et des experts.

Contrairement aux approches habituelles, le gouvernement a souhaité que votre atelier soit chargé à la fois des questions éducatives et sociales, afin de définir une politique cohérente de l'enfance.

L'atelier que vous présiderez aura deux axes de travail principaux :

— **Agir pour les familles les plus vulnérables :**

La France connaît une progression inquiétante de la pauvreté chez les enfants et les jeunes. Les actions que vous proposerez devront permettre de mieux évaluer et suivre ce phénomène de pauvreté et de rendre les actions plus efficaces pour lutter contre lui.

Vous accorderez une attention particulière au développement de dispositifs d'accompagnement pour les familles et les jeunes dans l'accès aux services dont ils peuvent bénéficier. Ces dispositifs devront prendre en compte la problématique des familles en situation de précarité dans sa globalité, en intégrant les aspects relatifs à la santé, aux aides matérielles, aux loisirs, à l'accès au droit... Ils devront répondre aux difficultés spécifiques des familles monoparentales, sans être nécessairement ciblés sur elles seules. Vous vous attacherez à examiner les bonnes pratiques qui renforcent la cohérence entre les acteurs concernés par la constitution de réseaux pluridisciplinaires.

La convention internationale des droits de l'enfant pose le principe selon lequel les deux parents ont une responsabilité commune pour élever l'enfant et assurer son développement, et impose aux Etats d'accorder aux parents l'aide appropriée pour les aider à exercer leur responsabilité. Vous étudierez les formes de soutien les plus adaptées aux familles fragilisées par une situation de séparation : offre cohérente de services incluant la prévention des conflits familiaux en permettant une meilleure information des dispositifs de médiation familiale ; meilleure garantie de la participation des deux parents aux charges de l'enfant ; actions concrètes de lutte contre l'isolement. Vous formulerez des propositions de nature à donner une visibilité et une cohérence nouvelles à la politique de soutien à la parentalité. Vous examinerez en particulier les bonnes pratiques permettant d'intervenir en amont pour maintenir le lien familial menacé.

Vous vous attacherez enfin à identifier pour les jeunes pris en charge par l'ASE, plus vulnérables que les autres, des moyens spécifiques pour leur accès à l'autonomie.

— **Favoriser l'accueil de la petite enfance et la réussite éducative comme leviers de correction des inégalités sociales :**

L'accueil collectif de la petite enfance constitue un mode de prévention de la reproduction des inégalités sociales, ce que démontrent de multiples études récentes.

Vous examinerez la question de son développement, de l'adaptation des modes d'accueil collectif aux enjeux des horaires atypiques et de la scolarisation dès l'âge de deux ans, en particulier en faveur des zones dans lesquelles se concentrent les difficultés sociales.

Il convient de mobiliser au mieux les politiques communes de lutte contre l'exclusion. Vos propositions devront contribuer à la mise en place d'une école de la réussite de tous, notamment des enfants de familles en situation de pauvreté. A cette fin, vos propositions concerneront notamment la scolarité en primaire, une meilleure prévention des décrochages scolaires, un renforcement des dispositifs d'accompagnement éducatif, un développement du soutien aux études et une organisation en réseau au sein de l'éducation permettant d'assurer un suivi plus efficient de la grande pauvreté.

Vos propositions viseront de manière générale à permettre une meilleure accessibilité de l'offre de services par le soutien à la parentalité et une école plus ouverte aux parents. Elles veilleront à rompre avec toute approche stigmatisant les parents et les enfants en difficulté pour valoriser au contraire les compétences et rechercher la coopération à tous les niveaux.

A l'issue des travaux que vous conduirez, vous produirez, en vous appuyant sur les travaux du groupe et les contributions des administrations, un document constitué des principaux constats, des propositions chiffrées avec l'identification d'éventuelles sources de financement, des pistes d'action de moyen terme et de la présentation d'expérimentations innovantes. Ce document servira de base aux débats de la conférence et alimentera le contenu du plan pluriannuel qui sera annoncé avant la fin de l'année 2012.

Nous savons pouvoir compter sur votre engagement pour formuler des propositions ambitieuses et réalistes, qui contribueront à changer la donne pour les personnes en situation de pauvreté.

Nous vous prions d'agréer, Madame, Monsieur, l'expression de notre sincère considération.

**George PAU-LANGEVIN**

**Dominique BERTINOTTI**



### **Annexe 3 : Composition du groupe de travail et liste des personnes auditionnées**

#### **Présidents du groupe de travail :**

Dominique Versini, ancienne Défenseuse des enfants  
Pierre-Yves Madignier, président du Mouvement ATD Quart Monde France

Rapporteur : Laurent Cytermann, maître des requêtes en service extraordinaire au Conseil d'Etat

Melody Olibe, étudiante, rédaction des comptes-rendus des séances de travail

#### **Membres du groupe de travail**

François Edouard	Union nationale des associations familiales (UNAF) – Confédération syndicale des familles (CSF) suppléant
David Pioli Christine Attali-Marot	Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés non lucratifs sanitaires et sociaux (UNIOPSS)
Bernadette Silliau	Membre du 8 <sup>ème</sup> collège du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE)
Georgette Bonnafé	Membre du 8 <sup>ème</sup> collège du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE)
Brigitte Alsberge	Secours catholique
Fabienne Quiriau	Convention nationale des associations de protection de l'enfant (CNAPE), directrice générale
Maryvonne Caillaux	Mouvement ATD Quart Monde France
Bruno Lachnitt	Mission Régionale d'Information sur l'Exclusion (MRIE) et Rhône-Alpes, directeur
Alain Thirel	Conseil général du Nord, responsable du projet éducatif global du département
Pascal Aubert	Fédération nationale des centres sociaux (FNCS)
Abdelsalem Ghazi	Secours populaire
Jean-François Celier	Union nationale des centres communaux d'action sociale

	(UNCCAS), président du centre intercommunal d'action sociale du Grand Auch
Olivier Noblecourt	Adjoint au maire de Grenoble
Muriel Prud'homme	Conseil général de l'Essonne, médecin-chef du service de protection maternelle et infantile (PMI) Ancien directeur de l'institut universitaire de formation des maîtres (IUFM Bretagne)
Benoit Hooge	Fonds des Nations unies pour l'enfance (UNICEF)
Nathalie Serruques	Chef du pôle hospitalo-universitaire de psychiatrie de l'enfant et de l'adolescent de Rennes
Pr Sylvie Tordjman	Responsable du centre parental Aire de famille
Frédéric Van der Borght	Conseil général du Pas-de-Calais, directeur enfance-famille
Patrick Miquel	Fondation Apprentis d'Auteuil
Nicole d'Anglejan	

.

### **Administrations**

Catherine Lesterpt, Direction générale de la cohésion sociale (DGCS), sous-directrice adjointe

Thibault de Saint-Pol, Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES), chef de bureau

Delphine Chauffaut, Centre d'analyse stratégique (CAS), chef du département questions sociales

Catherine Veyrat-Durebex, Direction du budget (DB), chargée de mission

### **Invités thématiques**

#### **Séance n° 1, Le droit de l'enfant à grandir et à s'épanouir en famille**

Dr Dominique Brengard, Médecin-Chef de Pôle du 3<sup>e</sup> secteur de PIJ et de l'Unité d'Hospitalisation Mère-Bébé de Paris – Unité Mobile de psy périnatale des 9<sup>e</sup> et 10<sup>e</sup> arrondissement

Muriel Crebassa, juge des enfants au tribunal de Bobigny

Françoise Simon, directrice enfance-famille au conseil général de Seine-Saint-Denis

Jacqueline Jan, responsable de l'action sociale à la caisse des allocations familiales d'Ille-et-Vilaine

Dominique Habyaremye, Croix rouge française, directeur CEM

Olivier Le Camus, chef du bureau de l'aide sociale à l'enfance

Laurent Delbos, France Terre d'Asile

#### Séance n° 2, Pour une école de la réussite de tous

Maryse Esterlé, sociologue, maître de conférences à l'université d'Artois

Gisèle Stievenard, adjointe au maire de Paris

Christine Passérieux, conseillère pédagogique, présidente du Groupe français d'éducation nouvelle (GFEN)

Joseph Rossetto, principal de collège

Catherine Perotin, Centre Alain Savary, Ecole normale supérieure de Lyon

Bruno Masurel, Mouvement ATD Quart Monde France

Valérie Moreau, principale de collège

Anne-Laure Benaroche, parents solidaire en Seine-Saint-Denis

Christel Prado, présidente de l'UNAPEI

Direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO)

#### Séance n° 3, Le droit des familles vulnérables à accéder à des solutions d'accueil, dans l'intérêt des enfants et des parents

Emanuelle Murcier, Association des collectifs enfants – parents – professionnels (ACEPP)

Natalia Balaeto, directrice de la crèche Babyloup de Chanteloup-les-Vignes

Martine Halimi, directrice d'école maternelle

Marie-Automne Thépot, directrice générale adjointe du CCAS de Grenoble

Frédérique Leprince, Haut conseil pour la famille (HCF)

#### Séance n° 4, Le droit de l'enfant à des conditions de vie permettant son plein développement, y compris pour les activités culturelles et de loisirs

Gisèle Stievenard, adjointe au maire de Paris, Vice-présidente de l'UNCCAS

Irène Pequerul, Les Francas

Claudette Buisson, conseil général de l'Essonne, service de protection maternelle et infantile (PMI)

Dr Jean-Loup Théry, ville de Paris, chef du bureau des centres de santé

Julia Colombat, caisse d'allocations familiales (CAF) de Seine-Saint-Denis

Catherine Guillou, musée du Louvre

#### Séance n° 5, Des pratiques professionnelles renouvelées dans l'intérêt de l'enfant

Jean-Christophe Panas, ancien directeur général de l'Institut régional de travail social (IRTS) de Montrouge

Frédéric Penaud, conseil général de Côte-d'Or, cadre de l'aide sociale à l'enfance

Florence Pion, Agence nouvelle des solidarités actives (ANSA)

A été également auditionné un groupe d'enseignants et de professionnels de l'éducation : Sophie Binet, conseillère principale d'éducation, Nathanaël Cohen, enseignant du secondaire, Ismaël Ferhat, enseignant du secondaire, Sophie Labat, assistante sociale, Gilles Langlois, directeur d'école primaire, Amélie Monlibert, enseignante du primaire, Gwendoline Silva, enseignante du primaire.