

POUR UNE POLITIQUE DE LA FAMILLE RENOVEE

***RAPPORT DE DOMINIQUE GILLOT
DEPUTEEE DU VAL D'OISE***

A

Monsieur Lionel JOSPIN, Premier Ministre

Et

Madame Martine AUBRY, Ministre de l'Emploi et de la Solidarité

1^{er} Juin 1998

REMERCIEMENTS

Je tiens à remercier :

- tous les partenaires sociaux et les personnalités qui ont accepté spontanément de participer à la concertation indispensable à la rédaction d'un tel rapport, et ont contribué à enrichir la réflexion sur des problèmes jusqu'à présent quasiment délaissés,
- Martine AUBRY, Ministre de la Solidarité dont la disponibilité et l'attention ne se sont jamais démenties depuis qu'elle m'a confié ce rapport,
- Dominique STRAUSS-KAHN, Ministre de l'Economie et des Finances, Claude BARTOLONE, Ministre délégué à la Ville qui ont accepté de rencontrer le rapporteur sur certains points spécifiques du présent rapport,
- Olivier SCHRAMECK, Directeur de Cabinet du Premier Ministre, à qui j'ai présenté un rapport d'étape utile à la poursuite de mes réflexions,
- Dominique MARCEL, Directeur de Cabinet de Madame AUBRY qui a accompagné mes travaux, de sa disponibilité aimable et attentive,
- les conseillers sociaux du Premier Ministre et de la Ministre de la Solidarité, toujours prêts à répondre à mes interrogations, et qui n'ont pas ménagé leur temps. De même que les services du Ministère de la Solidarité, de la DAS, de la CNAF dont la collaboration a facilité le travail intense de ces derniers mois,
- Bernard EVEN qui, depuis le début, m'a apporté son soutien technique et qui a participé à l'ensemble des auditions menées dans le cadre de cette consultation,
- Michèle ANDRE, Irène THERY et Claude THELOT, auteurs des rapports techniques, que j'ai rencontrés régulièrement et dont les travaux ont largement alimenté mes propositions,
- les collaborateurs de mon cabinet parlementaire (Monique PATRUX, Ismaël NEYME et Laure KERMEN-LECUIR) pour leur accompagnement solidaire (et affectueux ...), leur présence permanente à mes cotés et sans qui ce rapport ne serait pas,
- Bernard BAYLE, pour son regard critique et sa relecture attentive.

RAPPORT AU PREMIER MINISTRE POUR LA CONFERENCE NATIONALE DE LA FAMILLE LE 12 JUIN 1998

Un tournant politique important en rupture avec les choix antérieurs prenant en compte les mutations contemporaines répondant aux attentes actuelles des familles élargissant la base des solidarités familiales.

- Avant propos
- Introduction

I – ATTENTE D’UN DISCOURS POLITIQUE FORT

- La famille reste la cellule de base de l’éducation et de la cohésion sociale
- Ce qui fait famille, c’est la présence de l’enfant
- Liberté de choix des familles et responsabilité des parents
- Cohérence des dispositifs publics pour un meilleur soutien aux familles
- Un inventaire daté des prestations
- Engagement de l’Etat auprès des familles
- Cohérence de toutes les politiques publiques qui ont à connaître le fait familial

II – DECISIONS SUR LES PRESTATIONS

- Forte critique de la mise sous condition de ressources des allocations familiales
- C’est l’impôt qui est l’outil de la redistribution
- Trouver un consensus pour garantir le dialogue
- Recyclage des sommes obtenues par la fiscalité
- Simplification administrative pour une meilleure lisibilité

III – DES MESURES NOUVELLES

- Un effort supplémentaire mais ciblé
- Réajuster les prestations pour le jeune enfant
- Reconnaissance de la famille dès le premier enfant
- Une aide plus grande aux familles monoparentales modestes
- Prise en compte des charges familiales dans les minima sociaux :
 - * A.P.I.
 - * R.M.I.
 - * Assurance veuvage et statuts particuliers
- Versement de l’allocation familiale jusqu’à 20 ans
- Accompagnement vers l’autonomie des jeunes adultes
- Reconnaître la solidarité des grands-parents

IV – UN REDEPLOIEMENT MIEUX CIBLE

- Revoir le calcul des allocations familiales au-delà du 2^{ème} enfant
- Moduler l'allocation de rentrée scolaire et l'institutionnaliser
- Achever l'évolution du régime des prestations familiales dans les DOM
- Un rééquilibrage au profit du FNAS de la CNAF
- Faciliter le choix parental : meilleur ciblage des outils d'accueil du 2^{ème} et 3^{ème} enfant (APE, complément familial, modes de garde)
- Redéfinir les conditions d'attribution de l'APE
- Allonger le congé maternité
- Conciliation vie familiale/vie professionnelle
- Prise en charge des 6/15 ans
- Développer les services familiaux de proximité
- Une attention particulière aux familles les plus pauvres

V – SOLIDARITE AVEC LES PERES ET LES MERES DE FAMILLE

- Consolider le lien familial et de lien social
- Restaurer la place du père
- Qualifier et soutenir la responsabilité parentale
- Des lieux identifiés pour les familles :
 - * conseil
 - * soutien
 - * médiation
- Suivre la spécificité des familles étrangères ou d'origines étrangères

VI – PLACE DES FAMILLES

- Un délégué interministériel
- Un comité interministériel
- Une conférence nationale annuelle de la famille
- Un recueil de la politique familiale
- Représentation des familles
 - * CSA
 - * CES ...

- Conclusion

AVANT PROPOS

A l'automne dernier, chargée du rapport budgétaire de la branche famille dans le financement de la sécurité sociale, j'ai pu expérimenter la difficulté de faire entendre une voix cohérente sur la famille.

Lors de cette discussion, Mme AUBRY a pris l'engagement devant l'Assemblée Nationale de réaliser un réexamen complet de la politique familiale pour avec “ les organisations familiales, les associations et les organisations syndicales élaborer par une large concertation des propositions qui permettront de mettre en œuvre une solidarité globale à l'égard des familles, laquelle tiendra naturellement compte de leurs besoins ”.

Par la suite, M. le Premier ministre a souhaité que, m'appuyant sur les conclusions des missions d'expertise qu'il avait confiées à Claude THELOT (sur l'efficacité des aides financières dans le double objectif de la redistribution vers les familles et de la réduction des inégalités), à Irène THERY (sur la manière de prendre en compte les mutations et les évolutions des comportements sociaux dans la politique de la famille, dans les règles juridiques qui l'encadrent, dans les objectifs qu'elle poursuit et les moyens qu'elle met en œuvre), à Michèle ANDRE (pour un inventaire des différents aspects de la vie quotidienne des familles, qui justifient une intervention collective pour en identifier les modes et porter une appréciation sur leur efficacité et leur cohérence), après avoir largement consulté les acteurs et bénéficiaires de la politique familiale, je lui présente un rapport faisant des propositions pour une politique familiale rénovée prenant en compte les réalités sociales et économiques des familles et de leur environnement.

L'objectif étant de se donner des repères pour construire durablement l'indispensable politique de la famille dont notre pays a besoin.

Cette responsabilité rencontrait mon intérêt, mes convictions et mes engagements forgés au cours de vingt cinq années d'exercice du métier d'institutrice dans la même ville. Cette stabilité professionnelle m'a permis d'accompagner quelques 600 enfants dans leur apprentissage de la lecture et de côtoyer étroitement leurs familles, partageant leurs interrogations, leurs joies, leurs difficultés et leur évolution..

Pour m'acquitter de cette responsabilité, j'ai procédé, avec l'appui technique de M. EVEN (Inspecteur à l'IGAS) à des dizaines de consultations au cours de plus de 150 heures d'audition.

Certes, le calendrier étant particulièrement contraint dans le temps, mes consultations se sont bornées aux limites du territoire national, aux représentants nationaux des organisations familiales, syndicales et patronales qui ont toutes répondu positivement avec beaucoup de courtoisie à mon invitation.

S'y sont ajoutés des représentants du monde associatif, des collectivités locales et des groupes politiques parlementaires ainsi que des personnalités reconnues dans l'étude et la connaissance du fait familial.

J'ai aussi fait appel au partenariat confiant que j'ai noué avec les acteurs sociaux du département où je suis Conseillère Générale depuis de nombreuses années (responsables de la DGAS – de la DDASS – élus locaux – travailleurs sociaux et mouvements associatifs) pour conforter certaines analyses et valider des propositions à généraliser.

Des offres de dialogue nous sont parvenues spontanément. Nous n'avons pas pu toutes les honorer en raison des délais. Certains de ces interlocuteurs nous ont adressé des communications écrites qui figurent en annexe.

J'ai recueilli fidèlement les appréciations, les suggestions, les critiques et encouragements, mettant les diverses contributions à l'épreuve de la cohérence avec le projet de politique global mis en œuvre depuis juin dernier auquel j'adhère et que je soutiens très clairement.

Les discussions furent quelquefois vives et contradictoires, elles furent toujours constructives et j'en remercie mes interlocuteurs.

Par ailleurs, sensibilisée à la question des droits des enfants, j'ai participé activement aux travaux de la commission d'enquête "droit de l'enfant, de nouveaux espaces à conquérir" présidée par Laurent FABIUS.

Le rapport de Jean-Paul BRET, comme celui de M. CHAUVET, de Mme LAZERGE et M. BALDUICK, celui de M. BRUEL ou les travaux de

M. THIERRY et de Mme HESPEL ont été très présents à mon esprit au moment de rédiger ce rapport.

Celui-ci n'est pas un catalogue de bonnes intentions, ni un simple inventaire modifiant à la marge les dispositions existantes.

Il propose un certain nombre de mesures parfois sans incidence financière, le plus souvent à enveloppes constantes qui doivent permettre de définir ce que doit être une politique familiale aujourd'hui, à qui elle doit s'appliquer, avec quels outils et qui en sont les acteurs.

A l'issue de ce travail, dense et passionnant pour lequel je regrette, comme beaucoup de mes interlocuteurs, de ne pas avoir disposé de plus de temps à consacrer à la concertation, je peux affirmer que le besoin d'un discours politique clair et déterminé sur la famille aujourd'hui est très important.

Les acteurs de la politique familiale, ses bénéficiaires sont dans l'attente confiante mais vigilante des décisions et orientations qui vont présider à la définition des politiques publiques concernant le fait familial. Les travaux de la conférence du 12 juin prochain constituant à cet égard un signe déterminant.

Si toutes les opinions ne convergent pas vers les mêmes projets, je peux affirmer que j'ai rencontré des interlocuteurs particulièrement concernés par le sujet, motivés par une réflexion et une action concertées visant à considérer la famille comme premier lieu de la solidarité, d'apprentissage de l'autre et du respect qu'on lui doit, de construction des premières expériences et des apprentissages fondamentaux, de transmission des valeurs et d'éveil à la créativité et à la soif de savoir.

La plupart sont disponibles pour s'engager dans un travail de mûrissement d'un projet global qui protégera et confortera la famille comme maillon central de la cohésion sociale.

Pour cela, il est indispensable que M. le Premier ministre exprime clairement ses intentions, énonce des priorités identifiables, trace des objectifs à moyen terme et fixe un calendrier de mise en œuvre, d'ouverture des chantiers et d'évaluation de la politique nationale :

- qui permettra aux familles d'aborder l'an 2000 dans un environnement favorable qui facilite l'accueil du petit enfant et la conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle,*
- qui accompagne les parents dans l'exercice de leur responsabilité,*

- *qui stimule les collectivités locales dans l'aménagement cohérent du territoire,*
- *qui prenne en compte l'évolution du lien familial et des besoins de l'enfant en matière de conditions d'existence, de logement, d'éducation, de santé, de moyens pour vivre et grandir, d'allongement de sa dépendance financière à sa famille, de cohésion sociale et de solidarité inter-générationnelle.*

Il lui faudra aussi attacher une attention particulière aux familles constituées d'un seul parent qui élève un ou plusieurs enfants, aux familles qui ont choisi ou qui acceptent d'avoir plus de deux enfants, aux familles en graves difficultés financières. Il lui faudra aussi engager une réflexion en profondeur sur la fiscalité des familles.

Si au bout du compte, cette mobilisation de tous les secteurs de responsabilité de l'Etat, aboutissait à encourager la naissance de nombreux troisièmes enfants, j'en serai heureuse : ce serait le signe que les conditions de vie des familles seraient compatibles avec ce choix lourd de conséquence pour leur vie quotidienne et leurs charges financières et cependant déterminant pour l'équilibre démographique de notre pays.

Ce serait le signe que l'évolution sociale, culturelle et économique de notre pays donne confiance en l'avenir et dynamise le renouvellement des générations.

INTRODUCTION

En octobre dernier, après le renouvellement de l’Assemblée Nationale, le développement du calendrier législatif a trouvé des élus (anciens, renouvelés ou tout nouveaux) :

- rassemblés pour soutenir la volonté, exprimée par le Premier ministre lors de son discours d’investiture, d’intensifier les efforts vers les plus démunis, de donner plus à ceux qui ont le moins et pour cela de mettre le versement des allocations familiales sous condition de ressources afin d’en redistribuer les bénéfices par des mesures ciblées sur les familles les plus modestes,
- mobilisés pour faire adopter dans les meilleures conditions la loi de financement de la sécurité sociale en poursuivant les objectifs d’équilibre de chaque branche (comme la loi nous y engage) et notamment celui de la branche famille qui présentait un déficit de 13 milliards de francs suite aux dérapages de la loi famille et à la montée en charge non financée de plusieurs mesures,

Force est d’admettre que nous n’avons pas pu saisir l’opportunité de débattre largement sur la définition d’une politique familiale moderne, inscrite dans l’analyse des mutations de notre société ces trente dernières années, prenant acte de l’évolution des besoins liés à la situation économique et sociale de notre pays et participant de la cohérence du projet politique mis en œuvre par la Gauche depuis le mois de juin 1997.

Le discours s’est orchestré autour de la nécessité de maîtriser le déficit du budget de la branche famille ; autour des mesures prises immédiatement pour redonner du pouvoir d’achat aux familles les moins favorisées (augmentation du SMIC, revalorisation des allocations logement, triplement de l’allocation de rentrée scolaire), et bien sûr, autour de la décision de mettre les allocations familiales sous conditions de ressources (dernières prestations qui avaient échappé à cette procédure d’attribution), mais aussi, de réduire les avantages fiscaux et de moduler l’AGED afin d’en gommer l’aspect le plus injustement avantageux pour les familles les plus riches.

L’énergie dépensée sur des points, il faut le reconnaître, pénalisant pour 350 000 familles s’agissant de la première mesure, 65 000 pour la seconde, n’a pas permis d’affirmer, à ce moment-là, des axes et des orientations fortes identifiant clairement les intentions du nouveau Gouvernement en direction de l’ensemble des familles de notre pays.

Les détracteurs ont eu beau jeu de caricaturer cette politique, d'autant qu'ils étaient bien relayés par les milieux médiatiques.

Les débats de l'automne dernier, à l'Assemblée Nationale, au Sénat, mais aussi dans la rue et dans les médias ont fait ressortir l'absence de lisibilité de la politique familiale et la nécessité d'une révision de son ensemble tant sur le plan politique que social et financier.

La loi famille de 1994 prévoyait une conférence nationale de la famille annuelle. C'est le 6 mai 1996 que devait se tenir la première édition de ces conférences.

A son issue, sous l'égide de Mme GISSEROT, cinq ateliers furent installés pendant six mois pour explorer les thèmes suivants :

- la famille aujourd'hui
- la compensation des charges familiales
- la famille avec enfant et son environnement
- les relations inter-générations
- la famille et le travail

Ces ateliers ont mobilisé de nombreux interlocuteurs qui se sont engagés dans un vaste travail de contribution collective.

Des dizaines de kilos de comptes-rendus ont donné lieu en mars 1997 à un rapport du comité de pilotage qui fut jugé décevant par l'ensemble de ceux qui s'étaient attachés à faire remonter leurs analyses, parce que, s'il s'efforçait de dégager des lignes directrices, ce rapport ne constituait pas pour autant une synthèse réelle des travaux des ateliers.

Un fort sentiment de frustration et de mésestime du travail fourni ressort encore de cette conclusion bâclée à la veille de la dissolution de l'Assemblée Nationale.

Une des explications de la violence des attaques lancées contre Mme AUBRY et le rapporteur de la branche famille est peut-être à rechercher dans ce sentiment de frustration et d'inachevé d'un travail conduit par beaucoup, avec l'espoir de marquer l'évolution des comportements et des besoins familiaux de cette fin de siècle.

Mme AUBRY l'a bien perçu.

Ne perdant aucune occasion d'affirmer son attention aux besoins et à la situation particulière des familles notamment les plus en difficultés, la Ministre a fait introduire dans le texte de loi de financement de la sécurité sociale (article 23) le

caractère transitoire de la mise en œuvre d'un plafond de ressources pour le versement des allocations familiales, lié à la décision “ *d'une réforme d'ensemble des prestations et des aides fiscales aux familles que le Gouvernement mettra en œuvre dans un objectif de justice et de solidarité, après avoir réorienté le système existant* ”.

Ainsi, en application de la loi organique du 22 juillet 1996 qui prévoit chaque année la définition des orientations de la politique de santé et de sécurité sociale et les conditions générales de l'équilibre de la sécurité sociale, le texte du rapport annexé à la loi de financement promulgué en décembre 1997, indiquait : “ *le Gouvernement souhaite mettre davantage de justice dans les transferts financiers vers les familles avec le souci d'une approbation globale de la politique familiale et la volonté de restaurer l'équilibre financier, gravement compromis (aujourd'hui) de la branche famille* ” et précisait, “ *le Gouvernement réunira la conférence de la famille et présentera devant le Parlement, avant la fin de l'année prochaine, les lignes d'actions d'une politique familiale ambitieuse adaptée aux réalités de notre temps* ”.

C'est pour honorer ses engagements que le Gouvernement a mené, depuis, **une large réflexion** sur la politique qui répondra le mieux aux attentes des familles confrontées chaque jour à des situations, des difficultés, des obligations et des choix spécifiques qui impliquent une réorientation des politiques publiques.

I – ATTENTE D'UN DISCOURS POLITIQUE FORT

Cette large réflexion à laquelle j'ai l'honneur d'apporter ma contribution en faisant état des constats, observations et suggestions que ma mission m'a permis de recueillir auprès de mes interlocuteurs, me conduit à affirmer que nos concitoyens (bénéficiaires ou acteurs de la politique familiale) sont en **attente d'un discours politique fort** sur cette question essentielle de l'évolution de notre société.

La famille reste la cellule de base de l'éducation et de la cohésion sociale

Il est indispensable que les pouvoirs publics affirment leur **attention à la famille** qui, au-delà de ses évolutions, analysées par Irène THERY dans le rapport annexé, **reste la cellule de base de l'éducation et de la cohésion sociale**.

Depuis des décennies, toute discussion sur ce sujet se ramène à un désespérant affrontement entre ceux qui, s'appuyant avec nostalgie sur “ les valeurs

familiales ” dépassées, s’érigent en uniques défenseurs de cette “ cellule de base de la société ” et ceux qui, admettant l’évolution irréversible des comportements sociaux et affectifs conséquence de “ la révolution sexuelle ” des années 60 seraient les ennemis de la “ Famille ”.

Il est urgent d’échapper à cette querelle dépassée.

De nombreuses études nous y aident, qui replacent les modèles de “ vraie famille ” dans une analyse historique de nos sociétés contemporaines et permettent de sortir de l’étroitesse de la typologie idéologique originelle.

La Droite libérale ayant déjà elle-même contribué à reformer le modèle traditionnel avec la refonte du Code Civil, la Gauche se doit aujourd’hui de considérer les conséquences de la précarisation des liens familiaux comme source de nouvelles inégalités et de prendre en compte les changements qui affectent durablement la famille.

Ce qui fait famille, c'est la présence de l'enfant

Je proposerai, donc, de considérer **que ce qui fait famille** (et pas “ la ” famille) **c'est la présence d'un enfant.**

Un couple, un ménage qui se constitue, participe de la décision privée des deux protagonistes. Les formes du partage et du contrat qui président à cette décision leur appartiennent totalement et la législation leur donne un éventail de choix qui peut encore évoluer (Cf propositions

d’Irène Théry). Par contre, dès lors qu’un enfant intervient dans ce partage (par procréation, adoption ou recueil) le contrat perd son caractère privé et devient public.

Il devient alors du devoir des pouvoirs publics de veiller à ce que le devenir de cette troisième personne soit garanti dans les meilleures conditions de justice sociale et de protection juridique.

Au cours des nombreux entretiens que j’ai conduit, cette définition m’a semblé recueillir l’adhésion unanime de mes interlocuteurs. Ce qui n’exclue pas des choix individuels reposant sur des convictions morales et ou religieuses que les pouvoirs publics n’ont pas à sanctionner (ni dans un sens, ni dans un autre).

Liberté de choix des familles et responsabilité des parents

L'affirmation de cette liberté de choix de la forme que peut prendre la constitution de la famille doit être assortie de l'affirmation non moins forte : celle **de la responsabilité des parents.**

Ceux qui deviennent parents ne peuvent s'exonérer de cette responsabilité qui les qualifie et les désigne pour transmettre les corpus de valeurs individuelles et collectives nécessaires à la structuration du petit être en devenir dont ils ont désormais la charge. A partir de ce moment, l'enfant occupe une place première, porteur d'une histoire de sa famille (quelquefois entachée de rupture et de souffrance). Il est celui pour qui les parents se disent capable " d'abattre des montagnes " mais il est aussi celui qui interroge les projets parentaux, celui par lequel s'entrechoquent passé, présent et avenir, celui qui décuple les problèmes.

Certains parents deviennent parents sans avoir eux-mêmes reçu un héritage culturel, social, affectif, sans avoir acquis les moyens, les capacités dont une famille a besoin pour élever ses enfants.

Il est manifeste que certains de ces parents ont besoin de soutien et d'accompagnement dans l'éducation de leurs enfants. Il est trop facile et injuste, lorsque des problèmes surgissent de mettre en doute leur capacité éducative au point de les culpabiliser, de les condamner, d'envisager des représailles sous forme de suppression de prestations familiales, voire du retrait et du placement de leurs enfants en institution, si tout n'a pas été tenté pour que ces parents soient eux aussi en capacité d'assumer leurs obligations.

Ce constat et cette recommandation ne concernent pas seulement les familles préalablement identifiées " à risque " par un déficit social, culturel ou économique qui les privent de l'effectivité de leurs droits et aptitudes fondamentaux.

Personne, l'expérience le montre, n'est à l'abri de difficultés passagères ou durables dans l'éducation et le suivi de ses enfants.

Force est de constater que les réponses actuelles faites aux familles ne constituent pas toujours les soutiens nécessaires et attendus, et ont même parfois pour effet d'accélérer ou d'entretenir les dislocations.

C'est pourquoi, il est essentiel que les pouvoirs publics développent une attention précoce et généreuse (mais génératrice d'immenses profits tant en terme humains, sociaux que, à terme financiers) pour qualifier et maintenir les parents dans leur rôle de parents, garantir l'intégrité familiale et la promotion du lien familial comme fil conducteur de la cohésion et de la responsabilité sociale.

A l'heure où l'on entend souvent dire qu'il faut enseigner aux enfants leurs droits et leurs devoirs, je voudrais réaffirmer que l'enfant a surtout des droits qui confèrent des obligations aux adultes qui ont la charge de son éducation et de son devenir.

Cohérence des dispositifs publics pour un meilleur soutien aux familles

Ce rapport vise, donc, au-delà de l'affirmation de la responsabilité (des deux parents) dans l'éducation et la structuration de leurs enfants, à rechercher **la cohérence des dispositifs publics pour le meilleur soutien aux familles dans l'éducation de leurs enfants**. Ce soutien devra toucher en priorité, mais non exclusivement, les familles les plus démunies, dont l'expérience de vie révèle les difficultés et les attentes de toutes les familles.

Aujourd'hui une réelle volonté politique, déjà affirmée dans la loi de lutte et de prévention des exclusions, doit contribuer à casser cette fatalité de la reproduction des inégalités et du renforcement du sentiment de relégation.

Une attention particulière, le redéploiement mieux ciblé de l'action publique en direction des familles doivent permettre par le renforcement du lien familial et les échanges fructueux au sein de la famille et autour d'elle, le développement du lien social nécessaire à la cohésion sociale, un des principaux objectifs de la politique mise en place par le Gouvernement de la France dirigé par Lionel JOSPIN.

S'engageant dans **le soutien et la solidarité avec les familles** dans leurs obligations vis à vis de leurs enfants et par là même de la société, l'Etat se doit de veiller tout particulièrement à **l'amélioration de leur environnement et à la conciliation de la vie familiale avec la vie professionnelle et la vie sociale**, ainsi qu'à garantir aux familles les moyens d'existence et d'accès à leurs droits compatibles avec les obligations qui sont les leurs.

Cette attention nécessite de revisiter complètement le système des prestations familiales en constante évolution depuis la création des allocations familiales en 1945 :

“ 28 prestations, 350 faits générateurs de droit, 1 500 règles, 70 imprimés pour gérer, 269 pièces justificatives, 170 000 dossiers en commission de recours chaque année ” Claude THELOT citant le rapport LAGRAVE indique que “ cette prolifération paraît excessive et conduit nombre d'observateurs à recommander de simplifier ”.

Nous ne nous laisserons, cependant, pas aller au penchant incantatoire de la simplification qui ne doit pas être une fin en soi.

La multiplicité des dispositifs et leur interaction, si elle ne contribue pas à une lecture simple pour l'usager, répond à une multiplicité et une diversité de situations avec le souci constant d'adaptation et d'équité.

Une trop grande simplification irait à l'encontre des objectifs poursuivis. Par contre, limiter les incohérences, éviter les incompréhensions qui génèrent de la haine du service public aux guichets et introduire une plus grande logique dans les procédures administratives, les documents justificatifs de droits et les calendriers de mise à jour sont des objectifs à atteindre rapidement.

Les services de la CNAF qui ont très largement collaborés à l'information du rapporteur, ont réalisé à sa demande un document qui sera utile à tous ceux qui veulent parler de la politique de prestations en connaissance de cause. (Voir annexe).

Un inventaire, daté, des prestations

Ce document très complet replace l'ensemble des prestations familiales et des aides au logement dans leur contexte de création historique, d'évolution dans le temps et de critère d'attribution, inventaire daté des prestations et des faits générateurs de droits. Il sera document de référence pour toute analyse et projet de réforme qui devrait constituer un des chantiers d'avenir à ouvrir lors de la conférence de la famille.

Engagement de l'Etat auprès des familles

L'attention affirmée de l'Etat auprès des familles dans leurs missions essentielles appelle aussi des mesures concrètes et précises sur **l'amélioration de leur environnement et de leurs conditions de vie au quotidien.**

Il importe que la politique familiale ne soit pas appréciée uniquement du point de vue financier, même si un débat vif et soutenu conduit toujours certains à affirmer qu'ils ne veulent pas d'une politique familiale qui serait une politique sociale, le rapporteur maintient que le Politique, surtout concernant la famille, se doit de réinvestir le champ social, culturel, affectif, éducatif, civique ...

Cohérence de toutes les politiques publiques qui ont à connaître le fait familial

La globalité de la politique familiale tant réclamée par les institutions familiales trouve sa réalité dans la mise en cohérence de toutes les politiques publiques qui ont à connaître le fait familial : le logement, l'éducation, la culture, l'information, la vie professionnelle, le mode d'accueil de l'enfance et de l'adolescence, la

justice et la sécurité, l'accès aux loisirs et aux vacances, la santé et la pratique sportive, ... l'accès aux droits.

Depuis bientôt un an, des lois fondamentales ont été discutées, enrichies, promulguées par le Parlement qui interviennent dans le devenir des Français.

Il est temps que le Politique s'adresse aux Françaises et aux Français en tant que parents.

II – DES DECISIONS ATTENDUES SUR LES PRESTATIONS

Des décisions sont attendues avec impatience concernant le versement des allocations familiales.

Comme rappelé plus haut, l'utilisation de la mise sous condition de ressources visant dans l'esprit, à renforcer le principe de solidarité dans le système de prestations familiales a été largement contesté. Il est cependant admis qu'il s'agit d'une première tentative dans le sens d'une meilleure solidarité pour faire face aux besoins des familles. A l'époque de la décision, le temps a manqué pour parvenir à un accord avec les organisations familiales et les partenaires sociaux. Depuis, la mise en œuvre de la mesure a été diversement appréciée suivant qu'elle touchait ou pas l'interlocuteur, qu'il était plutôt dans la sphère d'opposition au Gouvernement ou pas, qu'il habitait la région parisienne, une zone urbaine ou pas ...

Forte critique de la mise sous condition de ressources des allocations familiales

En tout état de cause, il ressort des multiples auditions auxquelles j'ai procédées que les acteurs de la politique familiale restent très critiques sur la mesure alors même qu'ils adhèrent au principe de recherche d'une meilleure efficacité de la politique familiale et qu'ils admettent la nécessité de poursuivre la maîtrise et l'équilibre financier de la branche famille.

Tous, représentants familiaux, syndicaux, patronaux ou politiques (le relevé des entretiens en atteste) affirment leur attachement au principe d'universalité contenu dans le versement des allocations familiales à tous les enfants (y compris au premier et à celui qui reste seul, pour beaucoup) et développent une

argumentation sensiblement identique sur le thème que qu'il appartient à la fiscalité de remplir le rôle de redistribution verticale.

Certains interlocuteurs avancent des propositions audacieuses (qui sont détaillées dans le rapport annexé) pour une réforme fiscale d'envergure où les allocations familiales pourraient être fiscalisées pour autant que soit défini un abattement par enfant. Dans son rapport technique, Claude THELOT, expertise cette orientation et indique que l'imposition des prestations familiales, hormis celles qui s'apparentent à un revenu de remplacement (APE, API) “ *est une mesure plus diffuse que la mise sous condition de ressources, qu'elle touche davantage de familles, plus réparties sur l'échelle des revenus. Par ailleurs, l'ampleur du nombre des nouveaux imposables (dans ce système) rend à priori difficile l'application de cette mesure hors de toute réforme fiscale en particulier sur l'imposition des bas revenus ... c'est plutôt dans le cadre d'une réforme fiscale plus générale que l'imposition des allocations familiales pourraient être envisagée* ”.

Cette réforme fiscale n'étant apparemment à l'ordre du jour, je ne proposerai pas de poursuivre sur cette voie. Tout au moins dans l'immédiat.

C'est l'impôt qui est l'outil de la redistribution

Par contre, une majorité du mouvement familial et des partenaires sociaux paraît aujourd'hui susceptible d'accepter l'abaissement du plafond du quotient familial (autour de

11 000 francs) pour autant qu'il ne touche que les contribuables ayant des revenus dans le dernier décile et s'accompagne :

- de l'abandon de la mise sous condition de ressources des allocations familiales,
- de l'annonce d'une réforme à moyen terme de la fiscalité globale et du financement de la branche famille “ afin de montrer que les mesures fiscales ne sont pas dirigées contre les seules familles ”.

La mesure de mise sous condition de ressources, effectuée depuis mars dernier, concerne environ 310 000 foyers (hors DOM) presque tous situés dans le dernier décile de revenu disponible. Ils ont perdu en moyenne 13 000 francs de leur revenu disponible, soit environ 2,4 %.

Il ressort des simulations que pour le même résultat (de l'ordre de 4 milliards de francs) environ 530 000 foyers seraient touchés par l'abaissement du plafond du quotient familial, appartenant presque tous au dernier décile du revenu disponible.

Alors que les familles récupéreraient des allocations familiales qui s'élèvent au minimum à 8 100 francs/an, leur perte moyenne, liée à l'abaissement du quotient serait de

6 000 francs (soit 1,2 %) pour une année. La réduction du plafond à 11 000 francs toucherait des familles dont le salaire mensuel serait au moins égal à 38 600 francs si elles ont deux enfants, 43 700 francs si elles en ont trois, – ce qui est bien supérieur au plafond au-delà desquelles les allocations familiales ne sont plus versées aujourd’hui.

Les familles qui seraient touchées par la réduction du plafond conserveraient un gain par rapport à la mise sous condition de ressources (c'est à dire que le montant des allocations familiales récupérées par ces familles resterait supérieur à l'augmentation de l'impôt sur le revenu provoquée par la réduction du plafond) jusqu'à des niveaux de revenu encore supérieur à 48 000 francs par mois pour une famille de deux enfants, 62 000 francs par mois pour une famille de trois enfants. En outre, les familles qui touchent des majorations pour âge pourraient y gagner systématiquement, puisque la perte maximum dans l'opération de substitution serait de 3 000 francs par an, alors que la majoration pour âge pour les enfants de plus de 15 ans s'élève à 4 100 francs/an.

Les simulations montrent que plus de 100 000 familles récupéreraient les allocations familiales sans être touchées par la réduction du plafond du quotient. Un autre intérêt de cette mesure serait d'introduire une progressivité de l'effort de solidarité en fonction du revenu (et aurait pour mérite d'éviter les effets de seuil), alors que celle-ci est inexistante dans la situation actuelle.

La mesure toucherait cependant dans ce nouveau dispositif des familles avec un enfant à des niveaux de revenu toutefois important (36 000 francs/mois) alors que, ne percevant pas d'allocations familiales, elles sont aujourd’hui épargnées par l'écrêtement.

Malgré cet inconvénient, tempéré par le fait qu'il n'intervient qu'à partir d'un revenu mensuel de 36 000 francs, **abaisser le plafond du quotient familial apparaît une mesure alternative à la mise sous condition de ressources des allocations familiales plus équilibrée** et mieux acceptée par la communauté nationale qui semble considérer la solidarité comme une nécessité qui recueille une forte adhésion.

La décision que va annoncer le Premier ministre sur ce point à la conférence de la famille doit s'inscrire dans une perspective pluriannuelle (jusqu'à la fin de la législature).

Elle servira de fil conducteur pour l'avenir à moyen terme. Les familles et les acteurs de la politique familiale ont besoin de stabilité et d'un climat de

confiance, déjà en partie restauré par la phase d'expertise et de consultation qui a précédé l'organisation de la conférence.

C'est dans les conditions du dialogue retrouvé, que chacun pourra anticiper et développer les actions concertées d'un programme de politique familiale qui souffrirait de décisions provisoires.

Dans le climat d'attente de la conférence de la famille, je considère qu'une telle décision serait de nature à apaiser les esprits et à permettre l'ouverture d'un dialogue fructueux sur les orientations à mettre en chantier pour réorienter les politiques publiques en faveur des familles à nouveau réunies, dans leur ensemble, dans le bénéfice des allocations familiales.

Trouver un consensus pour garantir le dialogue

Ce rassemblement est plus que symbolique : si l'on veut se donner les meilleures chances d'entraîner toutes les familles dans la même réflexion, la même recherche d'une plus grande solidarité, la même poursuite de développement du lien social, à partir du lien familial, il vaut mieux éviter que certaines se sentent exclues de l'attention des pouvoirs publics, même si par ailleurs elles sont par nature, aussi exclues des dispositifs destinés aux plus démunies (par exemple le RMI !).

Recyclage des sommes obtenues par la fiscalité

Certes, si comme je le souhaite, cette alternative à la mise sous condition de ressources des allocations familiales est retenue, elle peut être interprétée, non comme une économie de la branche famille, mais comme un surcroît d'impôt. L'apparente contradiction avec l'engagement de stabiliser les prélèvements obligatoires sera positivement compensée pour l'élargissement de la base de solidarité qu'entraînera le recours à l'abaissement du quotient familial.

Pour que l'équilibre de la branche famille ne soit pas entamé du fait du retour à l'universalité des allocations familiales et que la politique familiale bénéficie à terme, ce qui paraît équitable, des sommes ainsi dégagées, le surplus de recettes fiscales consécutif à l'abaissement du plafond du quotient familial devra être recyclé au profit du budget de cette branche.

Une solution qui apparaît la plus rationnelle pour garantir cette équité consisterait à transférer la prise en charge de l'allocation de parent isolé (actuellement financé par la branche famille) sur le budget de l'Etat. Les dépenses observées à ce titre en 1998 devraient s'élever à 4,3 milliards de francs. Comme pour le RMI, ce serait donc la solidarité nationale qui prendrait en charge le financement de ce revenu minimal d'un parent isolé ayant la charge d'un enfant .

S’agissant de la fiscalité, aujourd’hui tous les revenus de remplacement sont imposables et soumis à la CSG, sauf ceux versés par la branche famille : **il serait logique de rendre imposable les prestations ne répondant pas à l’universalité des allocations familiales et qui correspondent à des revenus de remplacement.**

Il en est ainsi de l’APE (allocation parentale d’éducation) destinée à compenser la perte de salaire liée à l’obtention d’un congé parental.

C’est aussi le cas du complément familial.

A sa création celui-ci (accordé sous condition de ressources à partir du 3^{ème} enfant) devait compenser le salaire de la mère dont la naissance d’un 3^{ème} enfant était jugé incompatible avec une activité professionnelle.

Cette prestation, dont peu de gens parlent, semble un peu oubliée dans le dispositif d’aide à la famille considérée comme nombreuse.

Elle mérite d’être remise en lumière dans sa définition première et par souci d’équité et de cohérence, je propose qu’elle soit rendue imposable.

Il faudra évaluer le rendu de ces mesures, si elles étaient décidées, et en assurer également le recyclage dans la branche famille (où elles pourraient être redistribuées aux familles qui en ont le plus besoin ou reconvertis pour la prise en charge de la conciliation vie familiale/vie professionnelle).

L’amélioration des recettes fiscales, même avant une réforme globale de la fiscalité, peut permettre de mieux adapter la politique familiale en s’attachant aux réalités actuelles et aux problèmes posés par l’accueil, la garde et l’éducation des enfants sur toute la durée de prise en charge.

Simplification administrative pour une meilleure lisibilité

La simplification administrative doit être recherchée au strict niveau de fonctionnement du système. Les constats, explications et pistes ouvertes tant par Claude THELOT que par Philippe STECK ou E. MARIE sont éclairants sur ce sujet :

- l’harmonisation des calendriers annuels de revalorisation (tout décaler du 1^{er} juillet au 1^{er} octobre ou novembre quand on connaît le taux directeur de la loi de finance) permettrait de réduire les échanges de documents, les risques d’erreurs, de compréhension de différents barèmes qui seraient ainsi établis ensemble,

- la clarification des formulaires, les échanges de déclaration et de fichier entre la DGI et la CNAF (sous contrôle de la CNIL, bien sûr) en diminuant le nombre et la diversité des justificatifs augmenteraient la transparence, diminueraient les risques d'erreurs et réduiraient les coûts de gestion,
- l'harmonisation des justificatifs, des bases ressources, des périodes de référence et des délais de recours permettraient aux usagers, aux bénéficiaires, à leurs conseils et aux professionnels eux-mêmes de mieux se retrouver,
- la stabilisation pendant une durée intangible de ce à quoi l'allocataire aura droit permettrait au-delà des économies de gestion, de rassurer l'allocataire et l'encouragerait à prévoir et anticiper son budget familial. Cette stabilisation étant plus favorable, pour quelque temps, avant la régularisation, dans le cas d'une amélioration de la situation familiale il faudrait trouver des procédures d'interventions urgentes pour le cas contraire. Cependant, est-ce à la politique familiale de supporter seule les conséquences de la flexibilité et de la précarité de l'emploi ? (cf rapport de Marie-Thérèse JOIN- LAMBERT).

Un travail de concertation avec les responsables de la CNAF et de la Direction de l'Action Sociale a permis de lister les simplifications attendues et possibles sans délai.

Les plus urgentes concernent la prestation logement et son articulation avec les autres prestations, en unifiant les plafonds de loyers de l'APL (aide personnalisée au logement) et des AL (aides au logement).

D'autres conduisant l'évolution vers une seule prestation logement relève d'un calendrier plus long (et plus coûteux).

Bien sûr, toute simplification de cette envergure a un coût la première année, qui sera amorti par la suite et qui est sans rapport avec l'immense avantage qu'en retireront les bénéficiaires en terme de compréhension, de meilleurs accès à leurs droits.

III – DES MESURES NOUVELLES

Des mesures nouvelles qui marqueront l'intérêt des pouvoirs publics pour les problèmes tels que les vivent actuellement les familles dans leur ensemble, seront nécessaires.

Les débats de principe limités à la confrontation entre un modèle familial traditionnel et un modèle contemporain plus centré sur les droits des individus, l’opposition frontale entre une approche horizontale prenant en compte le fait familial dans son universalité et une approche sociale privilégiante de façon spécifique les familles les plus défavorisées ont eu pour effet de conforter pendant des décennies l’approche gestionnaire des politiques essentiellement de prestations. Ceci se lit dans le budget de la CNAF, 95 % de prestations légales, 5 % d’actions sociales familiales !

Les états font apparaître une amélioration sensible ces dix dernières années des modes d’accueil de la petite enfance ainsi qu’un système de prestations familiales qui permet à un nombre important de familles d’échapper à la grande pauvreté (Claude THELOT remarque cependant que si le système de transferts socio-fiscaux améliore fortement le niveau de vie des familles modestes, notamment celui des familles monoparentales et des familles nombreuses, il n’en reste pas moins qu’une grande proportion de ces familles se concentre encore dans les très faibles niveaux de vie. Du point de vue des enfants, ce constat serait encore plus net).

Un effort supplémentaire mais ciblé

Ce constat, lié à la poursuite d’objectifs contradictoires, à des discours politiques discordants, à des affirmations erronées et à des décisions non financées ont eu pour effet de rendre de moins en moins lisible une politique dont beaucoup méconnaissent les effets croyant qu’elle ne touche qu’une minorité de familles.

Cette politique par les discours qui l’ont accompagnée est peu à peu devenue étrangère aux préoccupations du plus grand nombre d’entre elles maintenant confrontées aux problèmes des grands adolescents ou des jeunes adultes touchés par le chômage, l’incertitude de l’avenir, et les risques de déviance. Ces sentiments d’inquiétude pour l’avenir de leurs enfants sont parfois aggravés du poids que représente la prise en charge, effective ou même simplement morale des parents vieillissants et allant vers une dépendance de plus en plus prégnante avec l’allongement de la durée de la vie.

Il faut donc convenir que même si on ne se fixe pas comme objectif l’égalisation des niveaux de vie, il faudrait réduire les disparités actuelles grâce à un effort supplémentaire mais ciblé.

L’UNAF et d’autres partenaires sont très attachés à la définition d’orientation et de politique en direction des “grands enfants” et des relations inter-générations.

D'autres considèrent qu'il s'agit là de la simple poursuite du processus engagé il y a dix ou vingt ans par les actuels responsables de l'institution et de la politique familiale : maintenant qu'ils ont vieilli et que leurs enfants ont grandi ils se préoccupent du problème qui est celui de leur génération !!

Réajuster les prestations pour le jeune enfant

Pour ma part, je me garderai de porter un jugement de valeur sur cette orientation des préoccupations et me contenterai de quelques préconisations.

Ce n'est pas parce que beaucoup a été fait ces dix dernières années pour l'accueil du petit enfant qu'il faut relâcher l'effort. Au contraire, tout plaide pour qu'on poursuive et même qu'on améliore dans le sens **d'une plus grande diversité, d'une meilleure couverture sur l'ensemble du territoire, d'une tarification plus juste.**

Cependant, malgré les progrès constatés, les aides attribuées aux familles et aux équipements d'accueil des jeunes enfants ne bénéficient qu'à 28,5 % des enfants de moins de 6 ans

La CNAF admet que le champ potentiel de développement des dispositifs pour les familles concerne encore plus de trois millions d'enfants de moins de 6 ans dont la moitié de moins de 3 ans.

De nombreuses familles ne peuvent pas adopter le mode de garde de leur choix : la superposition des différentes formes d'aides apportées aux familles (action sociale, prestations légales, réduction d'impôts) se traduit par un soutien déséquilibré des modes d'accueil qui ne respecte pas le choix, la qualité et l'équité pour les familles.

Ces déséquilibres font craindre une évolution qui fragilise les structures collectives qui n'accueilleraient plus que les pauvres (avec un coût de moins en moins supportable pour les communes) au profit des solutions individualisées dans le milieu familial pour les riches.

Les réponses à apporter devront être attentives à la diversité des besoins et à l'implication des familles. Elles s'appuieront sur un réseau d'initiatives qui témoignent du rôle décisif des actions en direction de l'enfance sur la construction des liens parentaux.

La période de la petite enfance est une période féconde pour mettre en germe des processus éducatifs porteurs de progrès social tant pour l'enfant que pour sa famille (Cf. propositions de l'UNIOPS et de ADT Quart Monde).

Les problèmes que posent les adolescents aujourd’hui dans les quartiers et les établissements scolaires conduisent à plus de détermination dans la structuration des premières années de liens familiaux, vers une plus grande responsabilisation des parents dans l’exercice de leurs obligations.

La revendication reste par ailleurs forte d’une meilleure insertion dans la politique familiale du premier enfant.

De nombreux partenaires, notamment à Gauche, sont attachés à cette marque de reconnaissance.

Reconnaissance de la famille dès le premier enfant

Compte tenu de la progressivité existant dans le calcul des allocations familiales, en attente de certitude sur les contours de l’enveloppe financière qui sera garantie à la branche famille, une doctrine claire reste à élaborer sur le sujet. Mais la diversité des arguments avancés par les uns et les autres, montre bien la complexité d’une telle démarche : la CNAF explique que le versement d’une allocation dès le premier enfant est une mauvaise idée, l’UNAF indique que l’urgence est plus à la satisfaction de nouveaux besoins qu’à l’augmentation des prestations légales, les arguments politiques visent à dire qu’il faudrait faire un effort pour encourager la naissance plus précoce du premier enfant dans les familles, alors que ceux des démographes affirment que le recul de l’âge de procréation du premier enfant n’a pas d’incidence sur la natalité puisque la France à le taux de fécondité le plus important des pays développés

Pour ma part, je me contenterai donc, pour le moyen terme de préconiser la mise à l’étude de l’instauration d’une aide à la famille pour l’accueil du premier enfant dans la limite de ses trois premières années.

Cette décision coûterait moins de 1 milliard de francs la première année de mise en œuvre. Elle permettrait de **marquer l’intérêt des pouvoirs publics pour le premier enfant et aiderait le début de la constitution des familles**. Le relais serait pris ensuite par les allocations familiales si le premier enfant est suivi d’un cadet.

Une aide plus grande aux familles monoparentales modestes

A partir de là, les sommes dégagées en excédent devraient être redistribuées sur les familles présentant le plus de difficultés dans les équilibres budgétaires, à savoir les familles appelées monoparentales (et que je préférerais appeler famille avec un seul parent au foyer) dont on sait qu’elles sont très touchées par la perte d’un salaire alors que les charges restent celles d’un couple bi-actif avec le même

nombre d'enfants. Dans la majorité des cas, l'isolement se traduit par un net appauvrissement et une réelle baisse de niveau de vie.

Prise en compte des charges familiales dans les minima sociaux

Un des aspects de la complexité auquel nous sommes confrontés réside dans la relation entre le RMI et les prestations sociales, entre ces prestations et les minima sociaux.

Mme JOIN-LAMBERT a souligné le problème à plusieurs reprises dans son rapport sur le traitement de la situation des personnes privées d'emploi en grande difficulté.

L'expertise est complexe mais la conférence de la famille pourrait décider l'harmonisation de la prise en compte des charges familiales dans les différentes catégories de minima sociaux suivant :

- le niveau de base du minima considéré,
- le pourcentage de majoration de ce niveau de base par enfant (plus 30 % pour le RMI et l'API, et pas de majoration pour l'AAH),
- le caractère différentiel ou non du minima social considéré (ainsi les prestations familiales ne sont pas cumulables avec le RMI, elles sont totalement cumulables avec l'AAH et partiellement avec l'API).

Des pistes sont ouvertes : un rapprochement de l'API et du RMI pourrait être envisagé dans le sens d'une meilleure préparation au retour à l'emploi, de l'accès à un contrat d'insertion en conservant un avantage financier aux personnes ayant la charge d'un (ou plusieurs) enfant et en prenant mieux en compte les charges familiales.

A.P.I.

Créée en 1976, l'allocation de parent isolé a été le premier revenu minimum garanti à la femme enceinte isolée ainsi qu'à toute personne seule ayant au moins un enfant de moins de 3 ans à charge.

Certains dénoncent les effets pervers de cette allocation (différence de plafond avec le RMI, décohabitation fictive des parents, isolement difficile à contrôler, encouragement à renouveler l'opération " bébé " pour bénéficier d'un revenu ...).

Comme l'API n'est assortie d'aucun accompagnement vers l'emploi, que le RMI existe depuis 1988, il est tentant de prôner la fusion des deux prestations. Après consultation, je ne proposerai pas de suivre cette tendance qui présente quelques inconvénients.

En effet, il apparaît que l'API est mieux perçue par les femmes qui en bénéficient que ne l'est le RMI par ceux qui y "tombent". L'API correspond à l'accès au statut de mère de famille qui est valorisant et introduit ses bénéficiaires dans une reconnaissance sociale qui ne leur avait jamais été accordée auparavant.

Il vaudrait donc mieux accompagner le versement de cette allocation de parent isolé pour qu'elle corresponde réellement et concrètement à une période tournée autour de l'accueil de l'enfant et de valorisation des liens familiaux, particulièrement féconde pour engager le processus de socialisation.

Par ailleurs, pour éviter la perversité de la condition d'isolement et encourager le maintien du lien avec le père, même en cas de non cohabitation, on pourrait engager les mères seules à revendiquer une pension alimentaire pour leur enfant en leur laissant, dans le calcul du montant API, le bénéfice d'une franchise (300 ou 400 francs) de la pension alimentaire qu'elles réussiraient à recouvrer. Cette mesure d'encouragement du maintien du lien avec les deux parents n'aurait pas d'incidence sur le coût de l'API, mais aurait l'avantage d'intéresser les mères à l'exigence des droits de leur enfant.

De même, toute mère seule, bénéficiaire de l'API devrait pouvoir prendre une activité salariée à temps partiel ou à temps plein sans perdre du pouvoir d'achat assuré par l'API.

En effet, le retour à l'emploi entraîne des frais de garde, de déplacement, de nourriture qui au-delà de la fatigue et des difficultés d'organisation grèvent le budget au point de décourager l'activité professionnelle.

Les mécanismes d'intéressement au retour à l'emploi ont été largement décrits. Pour que les enfants présents dans les familles qui disposent du seul RMI comme moyen d'existence soient considérés au même titre que les autres, il faudrait que comme dans les familles titulaires de revenus du travail, les allocations familiales s'ajoutent au RMI.

Assurance veuvage et statuts particuliers

Les auditions des représentants de la FAVEC et l'ADMR ont été très instructives sur les conditions de vie matérielles des veuves qui voient, pour certaines, leur niveau de vie considérablement diminué à la suite du décès de leur conjoint et des problèmes de droit à la pension de reversion, au cumul avec leur salaire, possible lorsqu'elles sont encore en activité et qu'elles perdent lorsqu'elles arrivent à la retraite.

Ces questions, si elles ne relèvent pas directement de la branche famille ont une incidence sur les conditions de vie des enfants qui restent à charge. Il sera utile de poursuivre l'instruction de ce dossier pour y apporter des réponses à moyen terme.(cf contribution de la FAVEC annexé).

De même les femmes agricultrices, très impliquées dans la reconnaissance de leur statut et l'affirmation de leur place dans l'équilibre des exploitations agricoles soulèvent des problèmes d'organisation de vie familiale spécifique qui mériteraient d'être approfondis rapidement.

Versement de l'allocation familiale jusqu'à 20 ans

L'allongement de la dépendance des jeunes, des "grands enfants", lié à l'incertitude du parcours d'autonomisation par rapport à sa famille et à la modification des comportements à l'intérieur de la famille conduisent les parents (pas tous malheureusement) à assumer la charge de leurs enfants de plus en plus longtemps, alors même qu'ils n'ouvrent plus droit aux prestations familiales et que leur entretien coûte plus cher.

On sait que l'hypothèse d'un " RMI jeune " pour les moins de 25 ans non chargés de famille a été résolument écarté au bénéfice d'un effort accru pour la formation, la création d'emploi jeune et les dispositifs d'insertion professionnelle ciblés (type TRACE).

En l'absence de couverture chômage et de revenu minimum c'est la solidarité familiale qui joue un grand rôle.

Dans le rapport de Mme JOIN-LAMBERT on lit : " *en 1995, d'après une étude de l'INSEE les ménages consacraient 3 à*

4 % de leurs revenus à aider d'autres ménages, soit environ 134 millions de francs par an, dont les trois quart vont des descendants vers les descendants. "

Si importantes soient ces solidarités familiales, elles ne comblent pas les écarts entre les jeunes et les moins jeunes. " *Elles ont tendance à accentuer les inégalités et elles ne favorisent pas l'autonomie nécessaire et souhaitée par le plus grand nombre pour construire un avenir* ".

Depuis l'an dernier, l'aide à la famille a été portée à 19 ans pour tous les jeunes encore à charge quelque soit son statut.

L'effort pourrait être poursuivi jusqu'à 20 ans en 1999 avec la prise en compte de la présence au domicile du jeune jusqu'à l'âge de 22 ans pour le calcul des allocations logement (à condition que le jeune soit rattaché au foyer fiscal de ses parents).

Je ne propose d'aller au-delà, pas plus que je ne retiens le terme " de grands enfants ". Bien sûr, on est enfant de son père et de sa mère jusqu'à sa propre mort, mais je pense que ce terme n'est pas adapté, alors que les jeunes

revendiquent une liberté d'action et une autonomie de pensée légitime, que des responsables (y compris législatifs) inquiets des dérives asociales de certains de ces jeunes envisagent le rajeunissement de la majorité pénale, et que l'Assemblée Nationale vient de proposer l'abaissement à 18 ans l'âge de l'éligibilité à un mandat politique.

Par souci de cohérence, on pourrait donc considérer que le jeune relève de la politique familiale jusqu'à 20-22 ans par :

- le versement de l'allocation familiale jusqu'à 20 ans,
- la prise en compte dans le calcul de l'allocation logement du jeune à charge de ses parents jusqu'à 22 ans

Accompagnement vers l'autonomie des jeunes adultes

Ensuite, concernant la problématique relevant de l'accompagnement vers l'autonomie sociale, professionnelle et économique, il s'agit d'une question d'ordre national qui dépasse la sphère familiale.

Tous les jeunes devront être considérés de la même manière qu'ils soient étudiants, demandeurs d'emploi, chômeurs ou qu'ils exercent un emploi : tout plan qui ne considérerait qu'une catégorie exclurait les autres et irait à l'encontre de la cohésion sociale recherchée.

Il faut dans ce domaine poursuivre l'effort engagé pour garantir à tous un parcours positif, soutenu, aidé, de manière à faciliter la réussite au sein d'une collectivité dynamisée pour faire une place à chacun (au-delà de l'assistanat) dans la réussite nationale.

Un collectif vient d'ailleurs de se constituer qui réunit les associations familiales, des partenaires sociaux, pour réfléchir à la forme que devra prendre ce statut. Le programme des travaux de ce collectif laisse attendre de premières conclusions à la fin du premier semestre 1999. Ce pourra faire l'objet d'un point de la conférence de la famille de cette même année.

Reconnaitre la solidarité des grands-parents

Par contre, la solidarité financière étant souvent établie entre les grands-parents et leurs petits-enfants, on pourrait reconnaître fiscalement cet état de fait de plus en plus répandu.

Dans cet esprit, il serait juste que la notion de pension alimentaire versée à un petit-enfant soit reconnue aux

grands-parents qui en feraient la déclaration fiscale et bénéficieraient ainsi de la déduction équivalente à celle consentie actuellement aux seuls parents.

Une demande identique est formulée pour et par les familles d'accueil qui continuent d'aider les enfants qui leur ont été confiés par les DDAS au-delà de l'âge légal de prise en charge par l'aide sociale. Cette dernière hypothèse mérite d'être citée ici pour témoigner des solidarités qui se nouent à travers des substituts familiaux. Une prise en compte devra faire l'objet d'une étude plus approfondie.

V – UN REDEPLOIEMENT MIEUX CIBLE

On a vu que l'allongement de la dépendance au domicile des parents conduit à proposer la prolongation du versement de l'allocation familiale.

Cette mesure correspond à l'évolution des besoins et des modes de vie et répond à une attente très forte. Il nous faut examiner la structure de la dépense liée au versement des allocations familiales établi en proportion d'une base mensuelle : 0 % pour le premier enfant, 32 % pour deux enfants, 41 % pour chacun des enfants successifs à partir du 3^{ème}.

Revoir le calcul des allocations familiales au-delà du 2^{ème} enfant

Compte-tenu des propositions formulées pour le premier enfant et l'allongement du versement jusqu'à 20 ans, on pourrait envisager de maintenir la proportion pour le 3^{ème} à

32 % et la porter à 41 % pour chacun des suivants au-delà. Pour plus de cohérence, puisque les montants unitaires sont modestes et l'impact sur les familles faible, je proposerai de faire glisser les majorations pour âge versées aux bénéficiaires des allocations familiales, pour les faire coïncider avec l'allongement de la scolarité et les âges d'entrées au collège et au lycée (+ 9 % à 11 ans, + 16 % à 15 ans).

Moduler l'allocation de rentrée scolaire et l'institutionnaliser

Ceci pourrait s'accompagner d'un ajustement analogue de l'ARS (le montant versé aujourd'hui, s'il peut varier chaque année, est unique quel que soit l'âge de l'enfant : qu'il soit au CP ou en terminale). On aurait donc 4 tranches : 7-11 ans, 11-15 ans, 15-18 ans et 18-20 ans.

Certains préconisent de verser directement cette ARS aux intendants des établissements scolaires. Objectivement, alors qu'on essaye par tous les moyens,

sociaux, éducatifs, d'accompagnement et de médiation, de qualifier tous les parents dans leur rôle de parents, instituer une telle tutelle paraît de nature contradictoire avec les objectifs de responsabilisation affichés.

Achever l'évolution du régime des prestations familiales dans les DOM

Pourachever la mise en cohérence du dispositif, ceci pourrait être poursuivi par l'achèvement de l'évolution du régime des prestations familiales versées dans les DOM. Ce qui traduirait la volonté des pouvoirs publics d'instaurer la parité avec la métropole. Parité qui doit s'appréhender en consolidant l'ensemble des transferts sociaux bénéficiant aux DOM. Cette évolution doit être recherchée en mobilisant toutes les énergies et témoignera d'une attention véritablement équitable pour cette partie du territoire national en grande demande de considération paritaire.

Un rééquilibrage au profit du FNAS de la CNAF

Ces différentes mesures d'ajustement et de redéploiement mieux ciblé permettraient un rééquilibrage au profit du budget de l'action sociale familiale des CAF qu'il faut mobiliser plus activement pour entraîner une politique de soutien à la vie familiale au-delà du seul système de prestations financières.

On a vu plus haut que le budget de la CNAF se répartit en

95 % de prestations légales et 5 % d'action sociale. Ces 5 % qui représentent environ 13 milliards de francs en 1997 s'adressent en principe à toutes les familles " en accordant une attention particulière à celles qui ont les plus lourdes charges, les ressources les plus modestes ou rencontrent des difficultés dans leur vie ".

Décentralisé, le programme d'action sociale des CAF s'adapte à chaque contexte local en fonction d'un cadre national. La CNAF est disposée à signer avec l'Etat une convention d'objectifs reposant sur trois domaines de développement :

- le temps libre des enfants et des adolescents,
- les politiques de l'habitat,
- le soutien à la fonction parentale.

Faciliter le choix parental : meilleur ciblage des outils d'accueil du 2^{ème} et 3^{ème} enfants. (APE complément familial, mode de garde)

La recherche de la meilleure adaptation des outils de politique familiale existants conduit à s'intéresser à l'APE (allocation parentale d'éducation) préalablement créée pour aider un des parents – en réalité la mère – de trois enfants dont le

dernier à moins de 3 ans, à cesser de travailler ou à travailler à temps partiel. En 1994, elle fut étendue aux familles de deux enfants et en trois ans le nombre de bénéficiaires de cette allocation a triplé (plus de 500 000 bénéficiaires en 1997). Parallèlement le taux d'activité des mères de deux enfants dont le plus jeune a moins de 3 ans est passé de 69 % à 53 % après plusieurs années d'une lente augmentation.

Toutes les études indiquent que l'APE a incité nombre de femmes à se retirer du marché du travail. L'influence de la prestation est indéniable – et sélective – sur l'offre de travail des femmes : il semblerait que sur 10 femmes ayant demandé cette allocation à taux plein, 6 ont modifié leur comportement d'activité pour la percevoir et 4 étaient déjà inactives.

Un tiers d'entre elles était en situation de chômage indemnisé (elles ont certainement trouvé un intérêt immédiat à échanger leur indemnité de chômage contre l'APE) on peut s'interroger sur leur réinsertion professionnelle à l'issue de la période d'APE.

Les autres mères de deux enfants ayant demandé l'APE à taux plein appartiennent plutôt à des catégories modestes.

Ce sont les femmes habitant des zones rurales ou de petites agglomérations qui ont le plus fréquemment demandé l'APE (on sait que ce type de communes est souvent sous équipée en mode de garde et que les mères n'ont souvent pas d'autres choix que de garder elles-mêmes leurs enfants).

Par contre, lorsque le conjoint connaît des difficultés sur le marché du travail, la femme hésite à interrompre son activité pour ne pas perdre une source de revenus indispensables.

En bref, l'APE à taux plein n'est pas à strictement parler un salaire maternel, puisqu'elle exige de la mère d'avoir eu une période minimale d'activité (en sont donc écartées toutes celles qui n'ont jamais travaillé). Il ne s'agit pas non plus d'une pure prestation incitant au retrait du marché du travail car la condition d'activité antérieure qu'elle impose – avoir travaillé l'équivalent de deux ans au cours des cinq années précédent la demande – autorise des femmes déjà inactives à la percevoir.

Les mères qui connaissaient des difficultés d'insertion sur le marché du travail et à qui il était difficile de faire garder leurs enfants ont connu une forte incitation à demander l'APE. Au total, le recours à l'APE aura été renforcé par la situation défavorable du marché du travail et le sous équipement du territoire en matière d'accueil du petit enfant.

Cette mesure, dans ces conditions, est donc une cause d'éloignement durable de l'emploi de femmes à faible qualification, revenus modestes et motivation professionnelle aléatoire.

Si on peut considérer que pour certaines l'APE peut représenter une alternative satisfaisante à une activité professionnelle contraignante et peu valorisée, on est en droit de s'interroger sur sa prise en charge par la branche famille, et ses conséquences à terme pour le retour à l'emploi de ces mères de famille.

En plus du coût humain et professionnel, c'est une mesure qui pèse lourd dans le budget de la famille, mais comme l'attachement à cette allocation reste fort, plusieurs mesures pourraient être prises pour mieux la recibler et en atténuer les effets néfastes sur l'employabilité des mères de famille.

Redéfinir les conditions d'attribution de l'APE

- Réserver l'APE taux plein à la cessation effective de travail pour le 3^{ème} enfant.
- Resserrer les conditions d'activité dans les trois dernières années.
- Maintenir un lien structurel avec l'emploi (possibilité de plusieurs jours d'activité mensuels) pour permettre à la mère de garder le contact et préserver les conditions du retour.
- Garantir les droits à la formation continue et à la reconversion professionnelle avant la fin du congé parental et du versement de l'APE.
- Garantir l'accès de la mère bénéficiant de l'APE à un mode de garde temporaire pour reprendre une activité à temps partiel.
- Supprimer l'APE taux plein pour le 2^{ème} enfant.
- Encourager et compenser fortement le temps partiel choisi.

Allonger le congé de maternité

Ce recentrage de l'APE recalibrerait la mesure sur une véritable alternative au bénéfice de l'accueil de l'enfant. Combiné avec un allongement substantiel du congé de maternité (les derniers mois supplémentaires étant pris en charge en partie par la CAF) et l'encouragement aux cumuls des congés parentaux pris par la mère et le père successivement, il permettrait un véritable partage entre les deux parents de la responsabilité et du choix de garde de l'enfant jusqu'à son entrée à l'école maternelle à 2 ans,

2 ans et demi. Dans une autre partie de ce rapport, des propositions seront faites pour améliorer l'accueil de l'enfant de 2 ans à l'école maternelle.

Les économies générées par ce recentrage seront entièrement consacrées à l'amélioration de la conciliation vie familiale/vie professionnelle par le développement de services familiaux.

Conciliation vie familiale/vie professionnelle

Le travail des femmes représente aujourd’hui une longue évolution, désormais inéluctable.

L’activité professionnelle des femmes est un aboutissement de l’éducation des filles, de leur besoin d’autonomie et de leur quête de sens, mais aussi une nécessité économique.

Cependant, malgré leur réussite scolaire, les filles “ réussissent moins bien que les garçons dans les filières prestigieuses ” – Irène Théry le dit – “ le travail féminin reste plus précaire, plus soumis au chômage, plus discontinu, moins valorisé que le travail masculin. ” Ces inégalités traduisent la difficulté qui revient encore le plus souvent aux femmes, aux mères, de concilier la vie professionnelle et la vie familiale.

Un signe fort donné aux femmes, aux mères, et par là même aux familles dont on encouragera le bon fonctionnement et le bon équilibre, sera de s’attacher à faciliter la conciliation vie familiale/vie professionnelle.

Dans un précédent chapitre on a déjà vu les propositions consistant à recentrer l’APE sur cet objectif, à allonger le congé de maternité, et à encourager le cumul des congés parentaux pris consécutivement par le père et la mère.

Un effort accru pour la diversité des modes de garde et l’harmonisation de leur financement en fonction des revenus disponibles de la famille (Cf le rapport Thierry Hespel) ainsi que le développement des services familiaux au domicile, dans le quartier et sur le lieu de travail permettront de poursuivre cet objectif.

Mener de front vie familiale et vie professionnelle, satisfaire aux obligations parentales (qui sont le droit de l’enfant), s’adapter aux nouvelles modalités du travail (flexibilité, rupture liée au chômage, à la mobilité …), résister à l’éclatement des modèles familiaux, à la discontinuité de la vie familiale dans le temps, oblige nos contemporains – contemporaines surtout – à des exploits, les conduisent à l’épuisement, voire à la défaillance ou au renoncement.

La moralisation du temps partiel introduite dans la loi d’incitation à la réduction du temps de travail devra être suivie de façon particulièrement attentive.

Le nombre croissant de femmes (9 % en 1992, 17,4 % en 1997) travaillant à temps partiel ne relève pas d’un choix, mais est le plus souvent imposé par les contrats qu’elles décrochent “ faute de rien ”. De

plus, cette organisation du travail s'accompagne souvent dans certains secteurs d'activité (nettoyage, grande distribution ...) d'une imprévisibilité des rythmes et des horaires totalement incompatible avec la gestion d'une vie familiale et sociale équilibrée.

L'attention des pouvoirs publics et les innovations dans ce domaine ne relèvent pas seulement des prestations à accorder aux familles.

Elles doivent agir sur les comportements sociaux, civiques et professionnels. Elles sont de trois ordres.

Aménager les rythmes de travail et de transport pour qu'ils soient compatibles avec une vie de famille, une présence suffisante auprès des enfants, du temps à leur consacrer. Ce qui implique une meilleure prise en compte de la dimension familiale dans la politique de l'emploi et une moralisation du temps partiel et une garantie du temps partiel choisi par la mère ou le père en fonction de ses obligations familiales.

Bien sûr cette recommandation ne sera suivie d'effets que si les partenaires sociaux s'emparent de cet enjeu dans leurs négociations.

Les représentants de salariés pourraient avoir à l'esprit qu'ils représentent aussi des pères et mères de famille qui ont des obligations au-delà de leurs engagements professionnels.

Les représentants patronaux pourraient avoir à l'esprit que les structures familiales de leurs employés préparent les travailleurs de demain.

Ils ont tout intérêt à ce que leur éducation soit réussie pour participer efficacement au développement économique de la Nation.

Tous connaissent le prix des dislocations du lien parental et du relâchement affectif, éducatif.

Se préoccuper de cette question devient une responsabilité civique de premier ordre.

Harmoniser les rythmes sociaux : temps professionnel et temps scolaire devraient pouvoir coïncider pour permettre du temps de vie commune parents/enfants qui pourrait se traduire par une plus grande ouverture des congés parentaux et familiaux, le développement d'une politique du temps et du travail choisi, l'accès délibéré à la flexibilité et à l'annualisation du temps de travail des parents qui pourraient ainsi se garder du temps libre pour les périodes de vacances scolaires. Les comités d'entreprise ont là devant eux un champ d'intervention qui s'ouvre, générateur de création d'emplois et de meilleure qualité de vie. De même la

politique de la Ville pourra s'appuyer sur le maillage de ce temps reconquis pour la vie de famille et développer des projets collectifs porteurs de lien social.

Adapter et développer les services et les équipements d'accueil de la petite enfance, de prise en charge des enfants plus grands sur le temps scolaire.

Le dispositif d'accueil de la petite enfance (0 à 6 ans) est depuis une dizaine d'années au cœur de la politique familiale. Bien développé dans beaucoup d'endroits, il présente toutefois de fortes disparités en fonction de l'aménagement du territoire et son rôle proprement éducatif est insuffisamment considéré.

Par ailleurs, il concourt au développement local et à la création d'emplois.

Le rapport de Michèle André est très explicite sur cette question de même que les contributions de l'UNIOPSS ou de l'A.C.E.P.P. tant sur le plan du constat que des perspectives indispensables. Je ne citerai que quelques points, le tout me paraissant à suivre et à développer de façon programmée à travers **des schémas locaux d'équipement pour l'accueil des enfants qui devront être rendus obligatoires par la loi.**

Les disparités constatées dans le financement des modes de garde et les inégalités dans les aides accordées aux familles obligent à introduire **plus de cohérence dans les aides publiques en faveur de l'accueil des jeunes enfants.**

- Procéder à un rééquilibrage entre modes d'accueil collectif et mode d'accueil individualisé pour assurer l'équité et promouvoir le développement de la diversité.

La moitié des familles ne peuvent pas adopter le mode de garde de leur choix : le morcellement, la discontinuité des mesures prises dans ce domaine, la part prépondérante des collectivités territoriales (même si par le biais des contrats enfances, les CAF jouent un rôle particulièrement incitatif) la persistance d'une réglementation ancienne contraignante et jugée obsolète par les partenaires en sont la cause.

Depuis les lois de décentralisation, le nouveau décret fixant les conditions d'autorisation et d'ouverture des structures d'accueil des enfants de moins de 6 ans est attendu.

La réglementation actuelle permet mal la prise en compte des évolutions nécessaires liées à l'amélioration des connaissances sur le développement de l'enfant, aux changements des conditions de vie, de travail, des familles, à l'élargissement de la demande (en temps, en flexibilité, en spécificité : petit nombre d'enfants, intégration d'enfants malades, porteurs de handicaps ...).

L'évolution de la réglementation doit favoriser la reconnaissance des expériences menées dans le cadre associatif, à l'initiative des familles, des populations locales dans des quartiers défavorisés, en milieu rural : accueils parentaux, lieux d'accueils parents/enfants, ludothèques, activités d'éveil culturel, accueils temporaires, garderies rurales ...

- Favoriser l'accès des modes de garde à tous les enfants, assurer la mixité sociale et prévenir précocelement les exclusions.

La connaissance des parcours d'exclusion confirme le rôle essentiel que peut jouer une action précoce dans une politique de prévention. Quelle que soit la situation sociale de la famille chaque naissance provoque des changements, les parents sont en éveil, mobilisés par les projets qu'ils imaginent pour l'avenir de leurs enfants, prêts à assumer des responsabilités nouvelles.

Autour de l'enfant apparaissent donc des moments, des opportunités susceptibles de consolider des parcours personnels ou collectifs, d'en initier d'autres qui consolideront des liens parentaux incertains, revitaliseront des réseaux de solidarité épars, dynamiseront des projets d'ancre social des familles.

L'UNIOPSS, ATD Quart-Monde citent des expériences très intéressantes dans ce domaine : lutte contre les inégalités, lutte contre l'illettrisme, prévention de l'enfance en danger, des ruptures familiales ...

- Utiliser le dispositif d'accueil des petits enfants pour soutenir l'emploi qualifié, coordonné par des prestataires agréés.

Dès lors que la diversité des modes de gardes est admise, la garde au domicile des assistantes maternelles a fait l'objet, le plus souvent, d'un agrément qui blanchit le travail au noir et garantit un statut, une formation à la gardienne.

Il n'en est pas de même pour la garde au domicile des parents qui, même si elle fait l'objet d'une reconnaissance par le biais de l'Aide pour la Garde d'Enfants à Domicile, ne bénéficie pas d'une structure qui garantisse la qualité dans ce cadre .

L'organisation du service à domicile, quand elle existe, est encore très informelle ou aléatoire.

Il faudra donc :

- améliorer la procédure d'agrément qualité en confortant le lien avec les PMI ou les services de crèches collectives lorsqu'ils existent par ailleurs,
- encourager la reconnaissance et l'agrément de prestataires de services,
- soutenir et développer la formation et la professionnalisation de ces emplois (CAFAD).

L'aide de la collectivité publique ne doit pas orienter économiquement le choix des familles mais permettre l'accès équitable à la diversité des modes de gardes en fonction de la compatibilité avec les besoins.

Les propositions consistent donc à :

- réformer le mode de financement des structures collectives (par la prestation de service des CAF) en fonction de la participation des parents usagers (donc de leurs ressources) et du déficit de gestion restant à la charge des collectivités,
- harmoniser les prestations AGED et AFEAMA qui ont le même objet,
- proratiser l'AFEAMA en fonction de la durée de l'accueil et appliquer le même barème que pour les crèches (collectives ou familiales),
- continuer la réforme de l'AGED pour qu'elle soit, au même titre que les autres modes de garde, (dans le cadre d'un service géré par un prestataire) accessible aux familles modestes qui ont elles aussi des contraintes d'organisation du travail incompatibles avec les gardes collectives traditionnelles ou des obligations liées à d'importants temps de déplacement, à la maladie ou au handicap d'un enfant,
- déconnecter le soutien à l'accueil d'un jeune enfant à domicile et le soutien aux emplois familiaux qui relèvent de deux logiques bien distinctes et deux champs d'intervention différents pour les pouvoirs publics,
- encourager, favoriser les projets qui reposent sur une initiative collective de parents réunis dans une unité géographique : quartier, village, regroupement intercommunal, entreprise ... (crèches parentales),
- neutraliser l'effet des aides financières dans le choix du mode de garde de l'enfant : pour cela tendre vers l'harmonisation du taux d'effort supporté par la famille en fonction de ses moyens (comme c'est le cas pour le prix de journée de crèche collective) y compris pour la garde à domicile qui peut être le choix le plus adapté dans certaines situations professionnelles ou familiales, mais ne doit pas être réservée aux seules familles qui ont des moyens élevés.

Prise en charge des 6/15 ans

Alors que la critique épargne la prise en charge de la petite enfance, les 6/15 ans longtemps considérés comme protégés par le double contrôle de l'école et de la famille posent les plus gros problèmes aujourd'hui.

Il faut donc maintenant prendre en charge cette tranche d'âge avec autant d'attention à travers des services familiaux de proximité auprès des familles, dans le quartier, sur le lieu de travail, sur le temps périscolaire.

- En développant des activités temps libre encadrées, professionnalisées (les emplois jeunes peuvent y pourvoir) contrôlées et fiables au niveau de l'encadrement et du lien entre l'école et la famille – les centres de loisirs et d'accueil correspondent de moins en moins aux aspirations de cette tranche d'âge, par contre les dispositifs ateliers ouverts ou activités en libre service

n'offrent pas un encadrement suffisamment structuré pour certains qui y apprennent l'irrégularité, l'instabilité, la déshérence.

Il est nécessaire de revoir en liaison avec les CAF et les directions de la Jeunesse et des Sports, les questions d'encadrement, de formations, de statut des animateurs (notamment des bénévoles).

Développer des services familiaux de proximité

40 % des femmes travaillaient à l'extérieur du foyer familial au début des années 60, elles sont près de 80 % aujourd'hui : un des taux d'activité les plus élevé en Europe !

Cet accès massif au travail des femmes leur a permis d'acquérir indépendance et autonomie (même s'il reste beaucoup à faire pour arriver à une véritable égalité des salaires, des conditions de travail et de la répartition des tâches domestiques). Toute réflexion sur la famille doit prendre en compte cette question du travail des femmes et de la prise en charge des tâches domestiques qu'elles ont été les seules à effectuer pendant des siècles.

Le fort développement du travail féminin a considérablement modifié l'organisation et la vie quotidienne des familles, et même en espérant que dans les plus jeunes générations cette préoccupation sera partagée par les deux parents, la gestion du temps, la conciliation entre le temps de travail et le temps consacré à la famille et à l'éducation des enfants sont devenus un problème central de la politique familiale à mettre en place.

En engageant la réduction du temps de travail, en recherchant la création de nouvelles activités porteuses d'emplois pour les jeunes, le gouvernement a ouvert le chantier. Il s'agit maintenant de définir et de solvabiliser des services familiaux de proximité de nature à faciliter la vie des mères de famille qui travaillent et à permettre la conciliation de la vie familiale avec la vie professionnelle sans qu'on puisse reprocher aux parents de ne pas satisfaire à leurs obligations parentales :

- temps à consacrer à leurs enfants,
- suivi éducatif et responsabilité,
- soins équilibrés et affectueux,
- transmission de connaissances, de savoir et de valeur,
- soutien et contrôle de l'évolution de l'enfant à tous les âges.

Le concours d'idées est lancé mais déjà quelques exemples fleurissent :

- services de garde à temps partiel pour compléter un mode de garde inadapté aux horaires ou pour correspondre à une organisation du travail à temps partiel là aussi ou pour garder temporairement un enfant malade, convalescent ou privé de cours momentanément,

- assistants d'éducation pour faire le lien entre le départ (ou le retour) des parents et les horaires d'activités scolaires ou autres de l'enfant ou pour faire l'accompagnement de l'enfant sur les lieux de ses activités et éviter les zones d'ombre dans le parcours journalier de l'enfant,
- services à domicile ou sur le lieu de travail : repassage, courses, nettoyages divers, aide aux devoirs ou accompagnement aux loisirs.

Ces petits services existent déjà par endroit, organisés par des associations, des entreprises d'insertion, des services de dépannage ou sollicités de gré à gré sans déclaration, ni garantie.

L'intérêt de les développer en réseaux à la disposition des familles par des prestataires agréés offrirait une meilleure garantie aux parents, une sécurité sur la qualification, une possibilité de solvabilisation par des subventions, des allégements de charges de la CAF ou des collectivités locales, l'utilisation du ticket emploi-service.

Un autre intérêt au développement de ce type de services serait d'offrir de vraies activités justement rémunérées à des jeunes (étudiants ou en formation) à des personnes en retour à l'emploi (mères de famille ayant élevé leurs enfants, jeunes retraités ou en cessation progressive d'activité).

L'engagement des entreprises par le biais des comités d'entreprise ou de groupement interentreprises pour participer à ces services (au même titre qu'à l'organisation de la restauration inter-entreprises ou de la formation continue) montrerait un réel infléchissement des pratiques sociales et professionnelles vers les meilleures reconnaissances de la vie des familles.

Une attention particulière aux familles les plus pauvres

Dans la loi de lutte et de prévention des exclusions, la dimension familiale à conforter est signalée à de nombreuses reprises.

Il faut saisir l'opportunité de la conférence nationale pour réaffirmer cette attention particulière, cette volonté politique à long terme, pour contribuer à casser cette fatalité qui fait que quand on est pauvre on a peu de chance de pouvoir élever ses enfants avec un sérieux espoir de progrès social, ni l'angoisse de se les voir retirer.

Plusieurs éléments expliquent pourquoi les réponses actuelles, en terme de soutien aux familles et d'aide sociale à l'enfance, ne réussissent pas à prévenir les dysfonctionnements voire même finissent parfois de disloquer la famille avec toutes les conséquences humaines qui en découleront longtemps.

- Le caractère tardif des interventions sociales qui restent curatives plutôt que préventives. Trop de mesures d'accompagnement de familles en difficulté ne

démarrent que lorsqu'il y a suspicion avérée de danger pour les enfants et donc déjà menace de placement.

- Le manque de travail en partenariat entre les familles et les travailleurs sociaux (ou éducateurs, ou enseignants) lié pour les familles à une histoire douloureuse, difficile à dépasser, un sentiment d'incompréhension de rejet ou de révolte et pour les seconds à une méconnaissance de la vie de ces familles – non comblée par leur formation.

- Le manque de prise en compte du rôle du père, comme si la mère était seule responsable, le père déjà déqualifié est totalement relégué, voire suspecté d'incapacité ou de mauvais traitement.

- L'insuffisance ou l'inadaptation des services de protection de l'enfance ne permettent pas des suivis qui soient de vrais accompagnements mais s'apparentent à du contrôle qui conduit souvent à des signalements mal qualifiés qui entraînent des placements par mesure de prudence anticipée.

- Le caractère irréversible de certaines stigmatisations apparaissant comme des condamnations. Combien de familles sont définitivement cassées dans leur quartier par la connaissance d'une mesure judiciaire de placement d'un de leurs enfants.

Les pistes de remède sont les suivantes :

- le soutien durable des familles qui présentent des difficultés notamment avec leurs enfants, par des personnes vraiment formées à cette mission, qui les respectent, qui ne confondent pas soutien, accompagnement et contrôle social (qui doit s'exercer par d'autres voies),
- la préservation le plus possible de l'intégrité familiale. On sait maintenant les ravages que provoque la séparation des enfants de leur famille : des années plus tard on retrouve des adultes qui reproduisent les mêmes comportements,
- le développement d'actions globales de promotion de ces familles appuyé sur le dialogue avec le travailleur social, un contrat, des objectifs élaborés en fonction des attentes et possibles à atteindre,
- la dynamique collective pour que des familles à histoire comparable, à préoccupations similaires puissent s'aider mutuellement, reprennent confiance en leur capacité et les exercent ensemble.

Dans ce cadre, des actions culturelles autour et à partir du petit enfant, de l'enfant sont particulièrement fécondes.

Pour que les actions prévues pour toutes les familles profitent aux familles en grande difficulté, cela suppose que les intervenants aient mission d'aller vers elles, de les encourager à fréquenter les lieux, de leur montrer qu'elles y ont leur place, avec les autres.

- A la PMI qui doit renforcer ce rôle d'accueil, d'échanges, de préventions et de soutien des parents dans leur responsabilité (à partir des visites médicales).
- Dans les lieux destinés à la petite enfance : crèches, haltes-garderies, espaces jeux, accueils parents-bébé, accueils parents-enfants, ludothèques, bibliothèques ...
- A l'école maternelle dès l'âge de 2 ans à condition que l'école s'adapte ou crée des classes pré-écoles, classes passerelles vers la maternelles par la biais de contrat avec les CAF qui participerait à la prise en charge du surcoût lié à l'accueil des tous jeunes enfants : éducateurs de jeunes enfants, ASEM, psychologues ...) et prévoit la participation des parents. Plus tôt les parents sont associés au parcours de leur enfant, mieux ils sauront l'aider ne serait-ce que par l'intérêt à ce qu'il fait.

Il y a des situations où sans mauvais traitement avérés, l'enfant peut être considéré en danger du fait de conditions de vie précaires des ses parents ou de leurs difficultés dans leur rôle éducatif.

Un placement, une sanction sur les allocations familiales (telle que préconisée par certains) ne devraient pas pouvoir intervenir sans que le soutien durable d'une tierce personne ne soit auparavant proposé aux parents.

Cette tierce personne pourrait être un travailleur social (du secteur AEMO), une travailleuse familiale, un aide éducateur ou un bénévole formé, diligenté par une association agréé à cet effet.

Elle serait présente quotidiennement dans la famille, dans une relation durable, régulière, de confiance et lui permettrait de trouver un rythme autour des besoins de l'enfant, d'apprendre ou de réapprendre à assurer ses obligations y compris les plus simples (tâches quotidienne, recherche et entretien de logement, accès aux soins, accompagnement des devoirs, lien avec l'école, préparation du départ en vacances familiales ...).

En cas de placement, il faut obligatoirement :

- soutenir le maintien des relations parents-enfants,
- préparer le retour de ces derniers dans les meilleurs délais,
- conserver aux parents leur place de parents dans le parcours éducatif de leurs enfants (en exigeant une participation journalière en échange du maintien des allocations familiales tout ou partie ?),
- organiser la médiation familiale qui permettra de comprendre le pourquoi de la situation, de la procédure,
- respecter les fratries (loi issue du Parlement des Enfants),
- poursuivre le soutien de la famille après le retour des enfants au foyer (le décalage entre les conditions matérielles assurées aux enfants pendant le

placement et celles offertes par les parents peut créer des difficultés de retour génératrices d'échec irrémédiable).

Ces orientations s'appuient sur un constat et une nécessité : le coût humain impossible à mesurer à cause de la reproduction de l'exclusion se double du coût financier démesuré de cette même exclusion.

Ces pistes de prévention existent, qui sont déjà expérimentées, mises en œuvre de façon innovantes par des professionnels qui s'emploient à modifier leurs méthodes d'intervention. Il faut généraliser ces innovations, dépasser les préjugés, reconvertir un certain nombre d'établissements d'accueil et leur personnel vers la prévention dont notre pays a besoin.

Ce cadre défini pour agir auprès des familles les plus démunies qui présentent le plus de risques, s'appuie sur la conviction que la famille reste le lien naturel et privilégié d'éducation des enfants, de tous les enfants.

De plus, il est patent que les méthodes préconisées pour l'accueil et le soutien dans la parentalité vaut pour toutes les familles, que l'entraînement à la mutualisation des expériences et des projets est favorable à la mixité sociale et au développement du lien social, que la plus grande ouverture des lieux réservés à l'enfance facilite l'identification d'espace où la famille peut trouver à ce conforter.

On retrouvera donc plus loin la reprise de ces concepts dans un cadre plus général d'affirmation de la solidarité avec les pères et mères de famille.

V – SOLIDARITE AVEC LES PERES ET LES MERES DE FAMILLE

Consolider le lien familial et le lien social

Les limites de la politique de la Ville et de la politique de sécurité dans les quartiers se heurtent à la détérioration du tissu social et familial.

Toutes mesures, aussi déterminées ou autoritaires soient-elles, ne résoudront rien si les dislocations familiales continuent à produire de l'incivilité, des violences, de la délinquance et donc de l'insécurité et de l'intolérance.

Conforter les familles dans leur rôle éducatif

Il est indispensable de **conforter les familles dans leur rôle éducatif** en les aidant et les soutenant par les diverses politiques publiques mises en œuvre. Les modifications des relations inter-générationnelles, le développement du travail à horaires atypiques, l'éloignement du foyer familial, la précarité de l'emploi, les difficultés de logement, les conflits conjugaux, l'évolution des mentalités et des représentations ... rendent l'exercice de la parentalité de plus en plus difficile notamment pour des jeunes couples (peu préparés culturellement) des familles monoparentales (qui doivent supporter un alourdissement de charges très important) les familles recomposées (dont le statut est mal fixé) les familles issues de l'immigration (à l'héritage et aux différences culturelles mal gérées).

- Il faut aider les parents à assumer leur rôle parental avec la fonction d'autorité qui lui est attachée.

L'esprit de responsabilité s'acquiert dans la pratique, il ne s'acquiert ni sous la menace, ni par la passivité. On devrait donc toujours s'interdire de déresponsabiliser les familles, la socialisation harmonieuse passe par le confortement des figures traditionnelles de l'autorité, celle du père, des parents, avant même celle de l'autorité publique. Or, le désengagement de ces pères (décrit tant par M. GUILLEBAUD que par

M. BRUEL) entraîne un recours de plus en plus fréquent aux substituts de l'autorité paternelle.

Une morale collective, ensemble de valeurs intériorisées et partagées tant à l'intérieur de la cellule familiale que dans ses relations avec l'extérieur, n'a rien à voir avec un ordre moral. Cependant, c'est cela qui cimente la cohésion sociale et permet à chaque parent d'exercer son rôle de transmission et à chaque individu de s'inscrire dans une histoire collective où il a sa place.

C'est à la famille de fixer très tôt auprès de l'enfant les règles de ce qui est permis et de ce qui ne l'est pas, de faire vivre les interdits fondateurs de la responsabilité sociale.

Sinon effectivement nous devrons avoir de plus en plus recours aux juges pour dire, non seulement le droit – ce qui est leur fonction – mais pour produire des valeurs – ce pourquoi ils ne sont pas qualifiés.

Restaurer la place du père

Tout le monde s'accorde à reconnaître que sans entraver la liberté individuelle de chacun, ni intervenir dans les rapports de couples, les besoins de l'enfant s'inscrivent dans une nécessaire durée. Irène Théry le démontre, seul le lien de filiation demeure indissoluble. Le couple parental doit s'inscrire dans la durée et garantir à chaque enfant son droit à ses deux parents, à la présence attentive du père et de la mère dans le suivi de son développement. Même s'ils ne vivent plus ensemble.

Aujourd'hui les jeunes réclament des adultes qui acceptent de tenir leur rôle d'adulte (cf le rapport Mérieux sur les lycées), qui leur expliquent la vie, qui leur offrent les clés pour comprendre l'avenir, qui éclairent leurs apprentissages, leur donnent des repères et les aident à fabriquer du sens.

En 1993, Evelyne Sullerot évaluait à 2,5 millions le nombre d'enfants vivant seuls avec leur mère, 18 % des familles en France seraient des " familles monoparentales " : ce terme barbare, qui correspond dans la majorité des cas à des familles dont le père est exclu.

La multiplication de ces situations indissociables de la dislocation sociale font vivre des centaines de milliers d'enfants dans des déchirures porteuses de séquelles durables.

Il est de plus en plus fréquent de rencontrer des pères " déboussolés " qui bataillent de procédure en procédure, courant les tribunaux, réclamant la permission de voir leurs enfants, de participer à leur éducation, d'exister à leurs yeux.

Répondre clairement à travers l'institution à ces droits légitimes de père, ne priverait pas les mères de leurs droits acquis mais garantirait la préservation de l'équilibre des liens familiaux. Dans cet esprit il faut revoir les aides à celui des parents qui n'a pas la garde des enfants : lui permettre, par exemple par le maintien de l'allocation logement, d'accéder à un logement qui lui permette de recevoir ses enfants dans de bonnes conditions en leur maintenant un cadre rassurant où ils aient toute leur place.

Le rapport de Jean-Paul BRET sur les droits de l'enfant ouvre des pistes, les travaux du professeur Rosenczveig également.

Qualifier et soutenir la responsabilité parentale

Cette restauration déterminée de la place du père, de l'image paternelle, doit s'accompagner d'un soutien organisé à la parentalité, qui permettra aux parents, à

tous les parents, de se sentir responsables et en capacité de créer un lien social à partir de leurs obligations propres sans s'en remettre uniquement à l'école, la justice, l'Etat, qui pourraient de ce fait se consacrer entièrement à leur mission traditionnelle.

Au-delà des travaux engagés sur l'évolution du droit de l'enfant à connaître ses origines, étant donné le nombre élevé d'enfants qui naissent hors mariage, il y aura intérêt à conférer à l'acte de reconnaissance de l'enfant un caractère solennel, une publicité, un rituel et un rappel des responsabilités qu'elle entraîne obligatoirement.

La délivrance d'un document, la rencontre avec l'officier d'Etat Civil, une cérémonie d'introduction dans la parentalité, tels que le propose le rapport d'Irène Théry permettrait de solenniser l'accès au " statut " de parent.

- L'encouragement et la formation des professionnels (de l'éducation, de l'enseignement, du social, de la police, de la justice) à ne pas déqualifier les parents mais au contraire à leur permettre d'exercer complètement leur rôle d'acteurs responsables de leurs enfants.
- De nombreuses actions de terrain ont été innovées, il faudrait les recenser pour systématiser le développement de celles qui paraissent les plus performantes avec les partenaires locaux les plus disponibles.
- Il est indispensable de prévenir les dysfonctionnements dès leur apparition. Le plus souvent les professionnels savent repérer ces signes chez le tout petit (à la crèche ou à l'école maternelle). Il faut pouvoir intervenir précocement, libérer les travailleurs sociaux des tâches administratives de constitution de dossier pour leur permettre de réinvestir fréquemment le terrain. Le retour du principe des visites aux familles pourrait, avec profit, être mis à l'étude.
- La présence d'infirmières, de psychologues scolaires devraient être développée et élargie aux petites classes pour aider les enseignants dans la prise en charge des premiers signes de déviance, de souffrance, de violence ou de troubles du comportement.
- Le recrutement, la formation et l'utilisation des travailleuses familiales notamment dans les familles qui ne vont pas bien, où les parents ont besoin d'une aide, d'un soutien pour rester à la hauteur de leurs obligations éducatives devra être relancé.

Repérer et intervenir précocement

La prise en compte précoce des dysfonctionnements familiaux, des troubles du comportement des jeunes enfants pourrait éviter l'éclosion de situations inextricables que l'on connaît trop souvent et que l'on retrouve parfois à la " une " de l'actualité.

L'état actuel des connaissances permet d'affirmer que certaines carences, certaines manifestations de mal être observées à l'adolescence (comportements asociaux ou violents, dépression, suicide, toxicomanie, errance ...) trouvent leur source dans l'enfance.

Il faut donc mieux organiser la détection précoce de ces carences et apporter des réponses à travers des lieux de rencontres non stigmatisés qui permettent des échanges dans la mixité sociale, professionnelle inter-générationnelle.

Créer des espaces réservés à la famille

A cet effet, je propose à l'échelon communal ou intercommunal le mieux calibré de développer des **Maisons de la familles** qui pourraient trouver leur place dans des lieux déjà identifiés (crèche, PMI, ludothèque, bibliothèque, centre social ...) pour leur rayonnement et leur capacité à mobiliser un partenariat local.

Ces espaces seraient le site de :

- rencontres à thème avec les professionnels concernés par l'exercice de la parentalité,
- conseils, accompagnements, soutiens spécifiques contractuels ou spontanés,
- d'échanges de savoir et d'expériences entre les familles,
- lieux d'écoute parents/enfants,
- pratiques de médiation familiale (non judiciarisée),
- lieux d'exercice de droit de visite pour maintenir le lien des enfants avec leurs parents en cas de séparations conflictuelles,
- points d'accueil des jeunes,
- définition de projets familiaux en liaison avec la vie du quartier, de la ville,
- etc ...

Le fonctionnement de ces espaces devrait entrer dans un contrat enfance avec la CAF. L'Etat pourrait aller jusqu'à prendre en charge le salarié de maîtrise d'œuvre sociale, tout au moins les trois premières années.

Suivre la spécificité des familles étrangères ou d'origine étrangère

Les jeunes d'origine étrangère entièrement élevés et scolarisés en France doivent néanmoins composer avec un autre univers culturel, celui de leur origine, dont la langue est souvent un des vecteurs essentiels.

Ces enfants qui vivent souvent en milieu urbain dans l'habitat collectif social, sont élevés dans des familles généralement plus nombreuses que la moyenne des familles françaises, par des parents qui ont pour la plupart un plus faible bagage scolaire.

Du fait de la taille élevée des familles et de l'importance numérique de la jeunesse dans les communes où ils résident, ils sont confrontés à une vive concurrence économique.

Le fait religieux est également à prendre en compte dans cette réflexion.

L'opinion publique transpose facilement la situation algérienne en France et si une certaine islamisation des jeunes est en cours, elle demande à être observée avec le recul nécessaire (des enquêtes fiables indiquent que les migrants algériens sont les moins pratiquants des musulmans en France).

En tout cas, cette perception s'ajoute aux difficultés réelles constatées dans les conditions de scolarité et d'insertion sur le marché du travail :

- l'assimilation - vestimentaire, comportementale - l'acquisition de la nationalité française, les comportements culturels, rendent ces jeunes très semblables aux autres. Pourtant ils restent souvent considérés comme "étrangers",
- la crise en fait des concurrents, des rivaux dans la course à l'emploi,
- le chômage a fait sortir les pères de la sphère du travail dans laquelle ils étaient confinés sans qu'ils ne trouvent de place dans la sphère sociale, associative,
- la montée de la délinquance et des violences urbaines, dans certaines villes, prend des proportions inquiétantes et la concomitance entre ces violences et l'apparition des jeunes d'origine maghrébine dans l'espace public entraîne la considération de tout jeune d'origine maghrébine à un délinquant potentiel,
- l'apparition d'un Islam, cantonné dans l'espace privé par l'identification de lieux de prières dans les sous-sol ou les appartements est jugée clandestine donc anxiogène. L'installation de ces populations, situées le plus souvent dans les quartiers périphériques les a longtemps préservées du racisme de contact qui se développe fortement de nos jours. Cependant on peut craindre aujourd'hui que, lié à la dégradation et l'ethnicisation des problèmes sociaux, le racisme ne marque durablement les générations plus jeunes et n'influe de plus en plus sur leur comportement.

L'espace de la politique familiale devrait permettre par une meilleure prise en compte de ces difficultés grandissantes dans le quotidien, d'apporter apaisement, meilleure connaissance les uns des autres, partage de projets dans le quartier, à l'école, dans la ville.

Il est indispensable d'agir sur la motivation familiale la requalification du père, la juste place de chaque enfant. Il est anormal que l'autorité change de niveau dans les familles : si ce sont les "grands frères" qui gèrent les rapports avec l'extérieur, alors il est normal qu'on les retrouve en autonomie, sans règles, ni horaires, contestant le statut des adultes qui interviennent en responsabilité (à l'école, dans le soutien de l'ordre civique ou social).

Une attention particulière notamment dans la définition des politiques de la ville, des projets éducatifs autour de l'école donnera à ces familles leur juste place dans

le réseau de structuration du lien social et devrait mettre un frein à cette peur des autres et à cette angoisse de victimisation génératrice d'une mentalité d'assiégé.

VI – LA PLACE DES FAMILLES

La cohérence de l'argumentation développée pour la mise en place d'une politique familiale rénovée et prenant véritablement la dimension de l'évolution des comportements sociaux implique la reconnaissance des familles dans les instances de concertation et de décisions.

Actuellement les partenaires sociaux et les associations familiales sont des interlocuteurs des pouvoirs publics désignés institutionnellement par la loi.

Force est de constater, même si leurs animateurs au niveau national témoignent d'un engagement, d'une disponibilité et d'une technicité particulièrement efficaces et appréciées dans la structuration du débat national, que les associations familiales recueillent l'adhésion de 10 % des familles en France. D'autres réseaux, institutionnels ou associatifs, structurent les aspirations, les responsabilités et les enjeux des familles.

Un élargissement de la plate-forme de représentations et de concertations des familles serait de nature à conforter, en nombre et en diversité, la représentativité et l'écoute de ce corps social multiforme.

La conduite du travail de consultation qui m'a été confié par le Premier ministre, me conduit à témoigner de l'extrême vitalité de l'ensemble du mouvement qui "peut" parler, qui sait parler, du sujet qui nous préoccupe.

La désignation d'un délégué interministériel attaché au Ministère de la Solidarité, répondrait à l'attente du mouvement familial et garantirait la permanence du dialogue avec les représentants (dont l'ensemble serait élargi) des familles.

Pour une bonne efficacité, le délégué interministériel devrait pouvoir s'appuyer sur une délégation constituée de fonctionnaires mis à disposition par l'ensemble des ministères concernés par la politique en direction des familles : Education, Santé, Ville, Justice, Culture, Emploi, Logement, Jeunesse et Sports, Tourisme ... Cette cellule aurait à connaître et étudier toute politique mise en place à travers la préoccupation majeure de faciliter la vie des familles. C'est ainsi que la globalité de la politique familiale trouverait sa cohérence.

Un comité interministériel bisannuel pourrait être une alternative efficace, par la mobilisation entraînée, à la demande d'un observatoire de la famille (le haut commissariat à la population et le CIDEF - à réactiver - peuvent assurer la permanence de l'observation et des études utiles en la matière).

Le rendez-vous annuel de la Conférence Nationale de la Famille, les travaux la préparant et les chantiers ouverts en partenariat garantiraient la saisine transparente des pouvoirs publics et du gouvernement dans son ensemble.

Plutôt qu'un Code de la Famille qui ne se justifie pas juridiquement compte tenu de la transversalité des compétences, un recueil de la politique familiale serait utile pour la bonne compréhension de l'ensemble du dispositif.

Instituant une meilleure information, sa réalisation puis sa distribution aux ayants droits participeraient à la qualification des acteurs de la politique familiale contemporaine.

Pour terminer ce chapitre,

Il serait utile de revoir les représentations au sein du CES, du CSA et des autres institutions de réflexions nationales pour y garantir la place des représentants des familles es-qualités.

CONCLUSION

Arrivée au terme de ce rapport, il apparaît important de rappeler que sa destination première est de permettre à

M. Le Premier Ministre et à Mme la Ministre de l'Emploi et de la Solidarité d'introduire la Conférence Nationale de la Famille du 12 juin prochain et d'ouvrir des pistes de réflexion et des chantiers de travail en liaison avec les partenaires sociaux.

J'ai voulu, en rédigeant ce rapport, introduire une part de mon expérience de terrain, expérience professionnelle et d'élue locale. Je me suis aussi attachée à répondre à la demande du Premier Ministre et de la Ministre de l'Emploi et de la Solidarité en menant une consultation très large – qu'on peut qualifier de consultation-marathon – et à tenir compte de la diversité et de la richesse des avis recueillis, des suggestions des uns et des autres et du fruit de leur travail sur les différents sujets abordés.

Il appartient aujourd'hui au gouvernement de prendre les décisions qui s'imposent dans l'immédiat. Il lui appartient aussi de décider les points sur lesquels un approfondissement est nécessaire et doit être entrepris rapidement. Il lui appartient enfin de décider l'exploitation législative qui doit être donnée à ces propositions et de déterminer les moyens que la collectivité nationale est prête à mettre en œuvre pour que le pays se dote d'un véritable corpus de valeurs et de réalisations dans un domaine trop souvent délaissé jusqu'à présent par les forces de progrès.

Si j'ai accepté depuis trois mois de mener cette réflexion, c'est parce que je suis convaincue que l'attachement à la détermination et à la mise en œuvre d'une véritable politique de la famille est déterminant pour l'avenir d'une société où la destruction du lien social, la désespérance, l'absence de repères... sont de graves facteurs de dysfonctionnements.

Les quelques 80 auditions que j'ai conduites, l'attention apportée à mes propositions, la réaction de différents auditoires – militants, électeurs, milieux de la presse – m'ont montré combien il était important de rassembler et de mettre au travail ensemble le maximum de ces bonnes volontés qui ne demandent qu'à tirer dans le même sens. Je suis persuadée que la prise en compte et la mise en chantier de toutes ces réformes contribuerait à conforter parmi nos concitoyens l'image d'un gouvernement à l'écoute des français et soucieux de faire participer l'ensemble des associations et des intervenants à la détermination de l'avenir de notre pays.

Paris le 1^{er} juin 1998.

POUR UNE POLITIQUE DE LA FAMILLE RENOVÉE

RAPPORT DE DOMINIQUE GILLOT DÉPUTÉE DU VAL D'OISE

A

Monsieur Lionel JOSPIN, Premier Ministre

Et

Madame Martine AUBRY, Ministre de l'Emploi et de la Solidarité

SYNTHESE POUR LA CONFERENCE DE PRESSE DU 4 JUIN 1998

1^{er} Juin 1998

Ce rapport prend son origine dans la volonté du gouvernement “*de mettre davantage de justice dans les transferts financiers vers les familles avec le souci d'une approbation globale de la politique familiale et la volonté de restaurer l'équilibre financier, gravement compromis de la branche famille* ”.

Il est le fruit d'une longue consultation des partenaires de la politique familiale (acteurs et bénéficiaires) confrontée aux différentes orientations exposées par les trois rapports d'expertise sur :

- **l'évolution des comportements sociaux**

- l'efficacité des prestations familiales
- la vie quotidienne des familles

Il confirme **l'attente d'un discours politique fort** sur la place de la famille, cellule première de la solidarité, de l'éducation et de la cohésion sociale dans notre société contemporaine,

la liberté des formes que peut prendre la constitution de la famille puisque ce qui fait famille c'est la présence de l'enfant (par procréation, adoption ou accueil),

la responsabilité indispensable des deux parents.

Ce rapport s'articule autour de quatre axes de propositions :

- 1) La **substitution à la mise sous condition de ressources** des allocations familiales, dispositif fortement critiqué, d'un système de redistribution verticale qui **élargira la base de la solidarité** qui, elle, recueille une forte adhésion,
 - l'abaissement du plafond des avantages du quotient familial (autour de 11 000 francs) permettra de retrouver le caractère universel des allocations familiales et d'introduire une plus grande progressivité de l'effort de solidarité sur un plus grand nombre de foyer pour le même résultat financier,
 - par cette mesure de substitution plus de 100 000 familles qui récupéreront les allocations familiales ne seront pas touchées par la réduction du plafond,
 - la mesure touchera des familles avec un enfant qui sont épargnées par la mise sous condition (puisque elles ne perçoivent pas d'allocation) cet inconvénient est tempéré par le fait qu'il n'interviendra qu'à partir d'un revenu mensuel de 36 000 francs (très supérieur au début de l'écrêtage aujourd'hui).
- 2) La recherche d'une **meilleure efficacité des dispositifs publics** pour un meilleur soutien aux familles et une plus grande **solidarité dans l'éducation de leurs enfants**, par :
 - l'allongement du versement jusqu'à 20 ans des allocations familiales,
 - la prise en compte de la présence des enfants jusqu'à 22 ans pour le calcul des allocations logement,
 - l'étude de la reconnaissance du premier enfant et de l'aide à la constitution de la famille,
 - la simplification administrative du système des prestations familiales pour une meilleure lisibilité,
 - le réajustement des prestations pour le jeune enfant dans le sens d'une plus grande diversité des modes d'accueil, d'une meilleure couverture sur l'ensemble du territoire et d'une tarification plus juste qui tienne compte du taux d'effort des familles sur leur revenu disponible,
 - un effort pour le logement mieux adapté à l'évolution des familles,

- une attention particulière aux familles qui ont le plus de difficultés (familles pauvres, familles monoparentales, familles très nombreuses ...),
- la reconnaissance et l'encouragement des solidarités inter-générationnelles.

3) Un **redéploiement mieux ciblé** qui prenne en compte les modifications de comportements, l'allongement de la scolarité des enfants, la nécessité de **faciliter la conciliation vie familiale, vie professionnelle** et sociale en :

- adaptant le calcul des allocations familiales et les majorations pour âge,
- institutionnalisant et modulant le montant de l'allocation scolaire,
- facilitant le choix parental par une meilleure adaptation de l'APE, en veillant à ne pas éloigner les mères de famille de leur emploi mais à encourager et à compenser le temps partiel choisi,
- allongeant le congé de maternité et permettant le cumul des congés parentaux (du père et de la mère),
- prenant en charge les 6/15 ans,
- développant, professionnalisant et solvabilisant les services familiaux de proximité.

4) La mise en cohérence des politiques publiques qui ont à connaître le fait familial pour affirmer la réalité d'une politique globale tant attendue par l'ensemble des partenaires, pour cela :

- consolider le lien parental afin de garantir l'efficacité des politiques de cohésion sociale (projets éducatifs autour de l'école, dans les quartiers, autour de l'entreprise, politique de la Ville, de loisirs, de la culture ...),
- conforter les familles dans leur rôle éducatif en les aidant et les soutenant à tout moment de l'exercice de leur responsabilité,
- restaurer la place du père, **qualifier et soutenir la parentalité**,
- repérer les dysfonctionnements, les ruptures et les troubles de comportement, intervenir précocement pour en limiter les conséquences et les séquelles,
- adapter la formation et les méthodes d'intervention des travailleurs sociaux à ces nouvelles nécessités,
- créer des **Maisons de la famille**, lieux d'écoute, de conseils, de soutiens et d'accompagnement de toutes les familles dans la mixité sociale et le partenariat inter-institutionnel,
- suivre la spécificité des familles étrangères ou d'origine étrangère,
- s'appuyer sur la richesse du réseau associatif capable d'initier et de soutenir des actions fécondes pour le développement de la citoyenneté dans la satisfaction des besoins locaux,
- mettre toutes les **collectivités locales en situation de responsabilité** face à ces enjeux et instaurer des schémas locaux d'accueil de l'enfance.

Ces orientations se déclinent à travers un ensemble de propositions concrètes qui ont déjà fait l'objet de fiches techniques et d'évaluation financière de la part des services compétents (CNAF, DAS, ...). Elles sont applicables dans des délais

très brefs. D'autres nécessitent **une mise à l'étude et une concertation affinée** qui pourront faire l'objet de travaux suivis et coordonnés par le **délégué interministériel à la famille** dont je préconise la nomination.

Ce délégué interministériel qui sera l'interlocuteur désigné des services publics et des partenaires de la politique de la famille devra pouvoir s'appuyer sur une délégation de fonctionnaires dûment mandatés et une disponibilité des secteurs de la vie publique intéressés par l'épanouissement **des liens familiaux facteurs de liens sociaux**, générateurs de progrès collectif, de paix civile et de cohésion sociale.

AUDITIONS

1 – Les mouvements familiaux

U.N.A.F. – Union Nationale des Associations Familiales

M. BRIN, Président,

M. BILLET, Vice Président, Président du département d'études grands équilibres économiques et sociaux,

M. MAHIEUX, Directeur Général de l'U.N.A.F.,

Mme PARAGON, Secrétaire Générale adjointe,

M. NIOL, Président du département d'études habitat, environnement et cadre de vie,

Mme LEBATARD, Présidente du département d'études psychologiques, sociologiques et droit de la famille,

Mme SASSIER, Sous Directeur des études et actions politiques,

M. BICHOT, membre du Bureau de l'U.N.A.F.,

M. BOUIS, membre du Bureau de l'U.N.A.F., délégué à la communication interne et externe,

M. GODIN, membre du Bureau de l'U.N.A.F., chargé du secteur de la petite enfance,

Mme OUISSE, membre du Bureau de l'U.N.A.F., chargée du secteur des familles monoparentales,

M. URRUTIA, membre du Bureau de l'U.N.A.F., chargé du secteur famille et immigration,

M. BOUE, administrateur, chargé du secteur de la fiscalité.

A.F.C. Confédération Nationale des Associations Familiales Catholiques

M. CHAUMONT, Président,

M. DE VIGUERIE, Vice Président,

M. BREGOU, Directeur,

M. ANDRES, membre du Bureau

A.F.P. Association Familiale Protestante

M. KALTENBACH, Président

A.P.F.S. Comité National des Associations Populaires Familiales Syndicales

M. WEBER, Président,

M. MOREAU, membre du Conseil d'Administration,

Mme YPSILANTIS, responsable des activités familiales.

C.N.A.F.A.L. Conseil National des Associations Familiales Laïques

Mme FOURNIER-BERNARD, Présidente,

M. OLLIVIER, Secrétaire Général,

M. URRUTIA, Secrétaire National.

C.S.F. Confédération syndicale des familles

Mme GUERLIN, Présidente,

M. BOUE, Secrétaire Général.

Familles de France

M. BICHOT, Président,

Mme MARCILHACY, Vice Présidente.

Familles rurales

Mme PETIT, Présidente,

M. MORTIER, Directeur.

U.F.A.L. Union des Familles Laïques

M. GODIN, Président,

M. TEPER, membre du Conseil d'Administration chargé de mission du secteur communication.

A.P.P.F. Association Pour la Promotion de la Famille

Mme DELVOLVE, Présidente,

Mme MULLER, Vice Présidente,

Mme LENSEL, Administrateur.

M. HUREAUX, Expert

M. JUBERT, Président de la fondation service politique, commanditaire de l'APPF pour l'étude sur la famille

2 – Les associations de parents d'élèves

F.C.P.E. Fédération des Conseils de Parents d'Elèves des Ecoles Publiques

M. DUPONT-LAHITTE, Président,

M. PARTULA, Secrétaire Général.

Mme JOUANIN

P.E.E.P. Fédération des Parents de l'Enseignement Public

Mme FRASSETTO, Vice Présidente,

U.N.A.P.E.L. Union nationale des Associations de Parents d'Elèves de l'Enseignement Libre

M. TOUSSAINT, Président

3 – Les associations de handicapés et de parents d'enfants handicapés

A.P.F. Association des Paralysés de France

M. ROUZEAU, Directeur Général,

M. FRICOT, Administrateur,

Mme JUGU, responsable du service législation du handicap.

U.N.A.P.E.I. Union Nationale des Associations de Parents d'Enfants Inadaptés

M. GOHET, Directeur Général

4 – Les autres associations

A.C.E.P.P. Association des Collectifs Enfants Parents Professionnels

M. FERETTI, Vice-Président chargé de mission

A.N.E.P.N.M. Association Nationale d'Entraide des Parents de Naissances Multiples

M. DAVAL, Président,
Mme BOUSSI-ASTIER, Secrétaire Générale.

ADT Quart Monde

Mme RENOUX et Mme DAVIENNE, volontaires permanentes

A.P.G.L. Association des Parents Gays et Lesbiens

M. DUBREUIL, Président,
Mme VANDENBROUKE, Vice-Présidente.

Collectif Nationale pour les Droits des Femmes

Mme SURDUTS, Présidente,
Mme COMPTE, Vice-Présidente

Enfance et Familles d'adoptions

Mme HOUSSER, Présidente

Mme THEVENOUX, Membre du conseil d'administration.

F.A.V.E.C. Fédération des Associations de Veuves Civiles Chef de Famille

Mme HOUISSE, Secrétaire Générale,

M. JAMALI, juriste.

Fédération Nationale Couple et Famille

Mme MEYNIAL, Présidente

F.S.F.M. Fédération syndicale des Familles Monoparentales

Mme MARECHAL, Présidente

Mme SADET, Vice-Président.

M.F.R. Union Nationale des Maisons Familiales Rurales d'Education et d'Orientation

M. DAIGNEY, Directeur.

U.N.A.A.D.M.R. Union Nationale des Associations d'Aide à Domicile en Milieu Rural

M. JOLY, Président,

M. VERNHET, Secrétaire Général.

U.N.A.S.S.A.D. Union Nationale des Associations de Soins et Services à Domicile

Mme MARTEL, Présidente,

Mme BELLOT, Administrateur.

Union pour le soutien et la promotion de la femme au foyer

Mme LE GOUIS, Présidente

U.N.I.O.P.S.S. Union Nationale des Œuvres et Organismes Privés Sanitaires et Sociaux

M. THERY, Vice Président,

Mme FENNET, Conseiller Technique,

M. FELTESSE, Directeur Général.

5 – LES SYNDICATS

C.F.D.T.

M. SPAETH, Secrétaire National,
M. LINGET, Secrétaire Confédéral.

C.F.T.C.

M. DELEU, Président,
M. LENFANT, Responsable du service protection sociale.

C.G.C.

M. CAZETTES, Secrétaire National du département de la protection sociale,
Président de la CNAV,
Mme VAIDY-CUENOT, déléguée Nationale chargée de la famille.

C.G.P.M.E.

M. VEYSSET, membre du Bureau,
M. TISSE, Directeur des affaires sociales.

C.G.T.

M. PRADA, Secrétaire Confédéral, responsable de l'activité santé/famille,
Mme BEAUSSIER, animatrice du secteur santé/famille,
Mme FARACHE, Administratrice C.N.A.F. – collaboratrice au secteur santé/famille,
Mme DOSUALDO, UGICT CGT,
M. MOULIN, collaborateur au secteur économique.

C.N.P.F.

M. CARON, Directeur de la protection sociale,
Mme CESARI-WALCH, son adjointe,
M. LATIL, Président du Conseil d'Administration de la C.A.F. de Paris.

F.E.P.E.M.

Mme CHEVANNE, Présidente,

Mme MORELLET, Conseillère juridique.

F.N.S.E.A.

Mme MEHEIGNERIE, Présidente de la commission enseignement/formation

Mme NORMAND, Chargée des relations avec le parlement

F.O.

M. HOTTE, assistant de M. MALLET (Secrétaire Confédéral du service protection sociale),

M. FORT, membre de la délégation de la C.N.A.F.,
Mme CAZEDEVAL, administrateur de la C.N.A.F.

F.S.U.

M. CHENET, Responsable du secteur social, secrétaire national du FNU IPP.

U.P.A.

M. DELMAS, Président,

M. BURBAN, Secrétaire Général,

Mme LAURENT, chargée des relations avec le Parlement.

6 – LES GROUPES PARLEMENTAIRES

P.S.

M. AYRAUD, Président du groupe socialiste

Les commissaires socialistes de la Commission des Affaires Culturelles, Familiales et Sociales

R.P.R.

M. PINTE

M. DE BROISSIA

U.D.F.

Mme BOUTIN
M. JACQUAT

R.C.V.

M. SARRE

Mme BELLO
M. HOAREAU
Mme AUBERT
Mme KALTENBAC
M. REBILLARD
M. TROYET

P.C.

Mme JACQUAINT, mandaté par M. BOCQUET

7 – LES AUTRES INSTITUTIONS

A.M.F. Association des maires de France

Bureau de l'Association

C.N.A.F.

M. MARIE, Directeur Général

MSA

Mme GROS, Présidente
M. LENOIR, Directeur Général

CNREPA

M. BONNET, Vice président

Direction Générale de l’Action Sanitaire et Social du Val d’Oise

Mme APELOIG, Directrice générale adjointe des services administratifs

Fédération de la Sauvegarde de l’Enfance et de l’Adolescence

M. ANDRIEUX, Directeur général

Protection Judiciaire de la Jeunesse

Mme GUYOT, Directrice

8 – LES AUTRES PERSONNES AUDITIONNEES

M. CALOT, Vice Président du Haut Conseil à la population,

M. PROBST, Président de la C.N.A.F.,

M. STECK, Directeur Adjoint de la C.N.A.F.

Conférence National des Bâtonniers

Maître DAREL, Bâtonnier de l’ordre des avocats du Val d’Oise

Conseil National des Barreau

Maître MARCOT, Ancien Bâtonnier du barreau du Val d’Oise, membre du Conseil National des barreau, Président de la commission communication

Secrétariat d’Etat à l’Outre-Mer :

M. CADENET, Conseiller Technique chargé du travail, de l’emploi et de la solidarité,

Mme PLAS, Conseiller Technique chargée des relations avec le Parlement.

Secrétariat d'Etat au Tourisme :

M. LEJEUNE, Conseiller Technique

Direction des Affaires Sociales :

M. GAUTHIER, Directeur,
M. SAINT MARTIN, Sous Directeur,
M. GAUDIN, Chef du Bureau famille,
M. SOMMAIRE, adjoint chef bureau famille.

M. BIENFAIT, Vice Président de l'association l'enfant et son droit

Mme HESPEL, inspecteur général des finances
M. THIERRY, inspecteur général à l'IGAS

M. DE SINGLY, sociologue

M. JULLIARD, journaliste au Nouvel Observateur

Mme CACHEUX, Députée honoraire