

**CONCERTATION
DE LA STRATÉGIE DE PRÉVENTION
ET DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ
DES ENFANTS ET DES JEUNES**

#STRATEGIEPAUVRETE



Contribution de l'UNAF

- **GT 1 : Eradiquer la pauvreté des enfants**
- **GT 3 : Développer l'accompagnement global et les leviers de prévention de la pauvreté**
- **GT 4 : Accès aux droits et aux services, lutte contre le non recours**

Février 2018



Contribution de l'UNAF

Fiche : Politique de soutien à la parentalité

Groupe : GT 1 – Eradiquer la pauvreté des enfants

Analyse de l'UNAF

L'UNAF retient la définition de la parentalité adoptée par le Comité national de soutien à la parentalité (CNSP) en novembre 2011 :

« La parentalité désigne **l'ensemble des façons d'être et de vivre le fait d'être parent**. C'est un processus qui conjugue les différentes dimensions de la fonction parentale, matérielle, psychologique, morale, culturelle, sociale. Elle **qualifie le lien entre un adulte et un enfant**, quelle que soit la structure familiale dans laquelle il s'inscrit, **dans le but d'assurer le soin, le développement et l'éducation de l'enfant**. Cette relation adulte/enfant suppose un ensemble de fonctions, de droits et d'obligations (morales, matérielles, juridiques, éducatives, culturelles) exercés dans l'intérêt supérieur de l'enfant en vertu d'un lien prévu par le droit (autorité parentale). Elle s'inscrit dans l'environnement social et éducatif où vivent la famille et l'enfant ».

- ▶ L'UNAF soutient et promeut le respect de principes fondamentaux intangibles dans les actions d'accompagnement à la parentalité pour éviter tout glissement vers des logiques de contrôle, d'imposition de norme, de culpabilisation, de segmentation et ciblage :
 - promotion d'une définition multidimensionnelle de la parentalité,
 - garantie de l'universalité en diversifiant les actions proposées,
 - préservation du principe de libre adhésion pour éviter toute culpabilisation des parents,
 - recherche dès que possible de la participation des parents, sans en faire un dogme,
 - refus d'imposer une norme de « bonne parentalité »,
 - orientation de l'accompagnement à la parentalité sur la prévention, en veillant à l'articulation avec la protection de l'enfance.

- ▶ Pour l'UNAF, l'accompagnement à la parentalité s'inscrit en amont de l'apparition de toute difficulté et s'adresse à tous les parents qui s'interrogent sur l'éducation de leurs enfants au quotidien.

La politique de soutien à la parentalité est une des composantes essentielles de la politique familiale et, comme cette dernière, elle se doit d'être universelle, offerte à toutes les familles quels que soient leur CSP, leur lieu de résidence, leur nombre d'enfants, leurs vulnérabilités... aussi bien pour les pères que pour les mères.

Propositions de l'UNAF

1. Viser résolument un développement des dispositifs dans la COG Etat/CNAF 2018/22

La COG Etat/CNAF 2013/17 avait acté une belle ambition pour le développement des actions de soutien à la parentalité. Force est de constater qu'avec le désengagement de l'Etat, la CNAF et les CAF ont dû compenser ce retrait pour que les dispositifs soient soutenus et que nombre de structures ne ferment pas. Les objectifs ont donc été revus à la baisse sur cette période.

L'UNAF demande à ce que les efforts financiers qui ont été engagés pour la politique de soutien à la parentalité soient poursuivis par le doublément des budgets dédiés. Ces budgets représentent des sommes relativement modiques, très mesurées au regard du montant du FNAS, et ces actions financées ont toutes un effet de levier très fort.

L'efficacité de cette politique publique est maximale et demande à être développée dorénavant.

2. Piloter et animer par les REAAP l'ensemble de la politique parentalité au niveau départemental

Les REAAP animent actuellement uniquement les actions de soutien à la parentalité qui entrent dans le cadre de la charte des REAAP. L'UNAF propose d'élargir l'animation actuelle des REAAP à l'ensemble des dispositifs financés par la CAF (CLAS, LAEP...) ainsi que tout autre acteur local de la politique parentalité (école, associations, centres socioculturels, structures de la protection de l'enfance, acteurs de la santé...). Il s'agit de donner une impulsion commune, de mutualiser les synergies, mailler le territoire, travailler en réseau, améliorer les compétences et la connaissance de chacun.

Confier cette mission d'animation départementale exclusivement aux acteurs de terrain est fondamental. Les CAF qui assurent déjà une mission de financements, de coordination, de décision ne sont pas les mieux placées pour assurer un travail de terrain auprès des porteurs de projets. Afin d'éviter d'être juge et partie, cette mission devrait être confiée à des acteurs associatifs pouvant assurer une mission départementale (centres sociaux, associations familiales, UDAF, EPE...).

3. Promouvoir et soutenir le parrainage de proximité

Initialement destiné aux enfants placés, le parrainage s'adresse aujourd'hui à tous les enfants et familles pouvant ressentir à un moment ou un autre le besoin d'être épaulés. Malgré l'intérêt certain du parrainage pour les familles et l'engagement du secteur associatif, les actions de parrainage de proximité restent difficiles à mettre en place, parce qu'elles souffrent d'un déficit de notoriété, mais aussi d'un problème de financement structurel. Si les parrains et marraines sont bénévoles, les seules actions pérennes sont celles qui s'appuient sur le travail d'un personnel salarié assurant les questions administratives, logistiques, de communication, et la mise en relation des personnes.

L'UNAF demande à ce que la COG Etat-CNAF 2018/22 fasse état du parrainage de proximité et qu'elle encourage autant que possible les CAF à soutenir ces initiatives locales qui contribuent à améliorer le bien-être des parents et des enfants mais qui participent aussi à la vitalité de notre république sociale en créant des réseaux de citoyens, solidaires et engagés.



Fiche : Ecole

Groupe : GT 1 – Eradiquer la pauvreté des enfants

Analyse de l'UNAF

La France est marquée par une forte corrélation entre l'origine sociale et les résultats des élèves. Les enfants les plus pauvres sont souvent aussi ceux qui ont le plus de difficulté à l'école, qu'ils se situent en REP ou hors REP. Comment y remédier ? De multiples facteurs peuvent expliquer et de fait pourraient permettre d'améliorer cette situation. Nous avons choisi d'en développer trois qui nous paraissent particulièrement importants, et/ou pour lesquels notre réseau d'UDAF et d'associations familiales est impliqué.

1. Les relations parents Ecole

Spécifiquement en primaire mais aussi au collège ou au lycée, aux moments des décisions d'orientation, une collaboration entre l'école et les parents est particulièrement bénéfique pour les enfants. « Aujourd'hui, tant en France que dans les pays de l'OCDE, il est souvent admis que l'implication des parents contribue non seulement aux résultats scolaires, mais aussi à des aspects non cognitifs comme les aspirations éducatives et professionnelles des enfants, la persévérance, l'autonomie, la confiance »¹. Concernant les enfants pauvres, leurs parents sont souvent les plus éloignés de l'école.

C'est pour ces parents que la création d'espaces parents ou de « cafés des parents » dans tous les établissements scolaires serait particulièrement intéressant, même si il faut aussi imaginer une animation de ces espaces et une médiation pour aller vers les parents les plus en difficultés, afin de les motiver à s'y rendre. C'est d'ailleurs ce que fait, à titre d'exemple, l'UDAF de la Haute-Marne avec l'animation de 5 espaces parents d'écoles de REP. Ces espaces parents permettent de rapprocher les parents de l'école mais font aussi office de lieux de soutien à la parentalité car toutes les questions concernant l'éducation des enfants au sens large peuvent être abordées (autorité, nutrition, relation aux écrans ...). Ils peuvent aussi permettre de renforcer les « capacités » des parents pour le suivi scolaire de leurs enfants, par exemple en proposant des cours de français aux parents d'origine étrangère.

2. La mixité sociale

Celle-ci ne se décrète pas, est complexe à mettre en œuvre mais semble une condition pour contrebalancer le poids de l'origine sociale des élèves. A l'inverse, réunir dans la même école ou dans le même collège uniquement des élèves issues de l'immigration ou de familles en difficulté joue forcément négativement sur la réussite scolaire des élèves (à moins de donner beaucoup plus à ces

¹ V. Wisnia-Weill et C. Collombet - Mise de jeu - Questions pour l'éducation et modèle éducatif - Séance du 19 mars 2014 de la Commission enfance et adolescence



Contribution de l'UNAF

établissements en termes de moyens, par exemple pour garantir des classes moins chargées). Malgré des avis contrastés des chercheurs, le CNETSCO déclare ainsi que « étudier dans une école très ségréguée pour ce qui est du statut socioéconomique constitue un désavantage pour un élève ». La carte scolaire joue malheureusement aujourd'hui de manière inefficace voire contraire pour les familles populaires et immigrées - comme le souligne le récent rapport de l'Assemblée nationale sur le sujet².

Favoriser l'accès à la lecture et à la culture

Une partie des parents ne lisent pas à leurs enfants car ils ne pensent pas forcément que c'est important pour eux, ils ne fréquentent pas les bibliothèques et n'ont pas de budget pour acheter des albums. Or les études ont montré que plus on aime lire (même de la fiction) plus on réussit à l'école car le niveau de vocabulaire et la compréhension de l'écrit sont meilleurs. Les chercheurs ont découvert que le fait de lire par plaisir est plus important pour le « développement cognitif des enfants que le niveau de scolarité de leurs parents ». L'effet combiné de lire des livres souvent, de fréquenter régulièrement la bibliothèque et de lire le journal est quatre fois plus important sur le progrès des enfants de 16 ans que l'avantage qu'ils tirent du fait qu'un de leurs parents possède un diplôme³.

Les livres constituent par ailleurs un formidable outil pour favoriser la transmission d'une culture commune et un partage de valeurs. Favoriser l'accès de tous les enfants à la lecture devrait être un objectif prioritaire dès le plus jeune âge.

2 Rapport n° 3292 sur l'évaluation des politiques publiques en faveur de la mixité sociale dans l'Éducation nationale – députés Yves DURAND et Rudy SALLES – 1/12/2015

3 « Reading for Pleasure puts Children Ahead in the Classroom, Study Finds », Institute of Education, University of London www.ioe.ac.uk/newsEvents/89938.html

Propositions de l'UNAF

- 1. Développer l'animation d'espaces parents ou de cafés de parents dans toutes les écoles, mais également dans les collèges et lycées avec un soutien financier de l'Education nationale et/ou des CAF**

Tous les établissements scolaires devraient réellement mettre en œuvre la loi de Refondation pour l'École de 2013 et créer des espaces ou des moments pour les parents. Une animation spécifique est cependant nécessaire car les parents ont rarement la capacité de s'autosaisir de cette opportunité.

L'animation, par une structure associative du territoire, doit se faire en partenariat avec les associations de parents d'élèves et avec le personnel éducatif. Elle doit veiller à motiver les parents éloignés de l'école. Elle doit comprendre deux volets : un volet pour aider les parents à mieux suivre la scolarité de leurs enfants (comprendre le fonctionnement de l'École, se préparer aux décisions importantes d'orientation, savoir communiquer avec l'équipe éducative en cas de difficulté de l'enfant, suivre leçons et devoirs du soir ...), un volet de soutien à la parentalité (accompagner les parents sur toutes questions qu'ils se posent concernant l'éducation des enfants, avec l'éventuel soutien d'experts extérieurs).

L'animation de ces espaces parents nécessite un financement dédié de la part de l'Education nationale et de la CAF pour le volet du soutien à la parentalité (dans le cadre du REAAP).

- 2. Favoriser davantage la mixité sociale dans les établissements scolaires**

La carte scolaire devrait être revue avec pour objectif premier la mixité sociale. Les établissements les plus ségrégués doivent être accompagnés pour renforcer leurs atouts afin d'attirer d'autres élèves de niveau social plus élevé (davantage de moyens, enseignants recrutés sur profil et travail sur la stabilité de l'équipe éducative....).

- 3. Développer l'accès à la lecture via l'association Lire et faire lire**

L'association Lire et faire lire, portée par les UDAF et les Fédérations de la Ligue de l'enseignement permet, par une relation intergénérationnelle entre enfants et bénévoles de plus de 50 ans, de développer leur goût pour la lecture. Actuellement 660 000 enfants peuvent bénéficier de cette action dont le coût par enfant reste très modique du fait du fort engagement bénévole (18 000 bénévoles). Développer voir généraliser cette action serait bénéfique pour tous les enfants, mais particulièrement pour ceux qui sont issus des familles défavorisées, dans les quartiers prioritaires ou les territoires ruraux isolés.

Documentation de l'UNAF sur cette thématique

- 2015 - Etude qualitative de l'UNAF n° 11 : Etre parent immigré en France - Quelle relation avec l'École pour les parents venus de l'étranger ? <http://www.unaf.fr/spip.php?article18971>
- 2011 - Observatoire des familles « Orientation scolaire » <http://www.unaf.fr/spip.php?article15423>



Contribution de l'UNAF

Fiche : Petite Enfance

Groupe : GT 1 – Eradiquer la pauvreté des enfants

Analyse de l'UNAF

Une posture de non-jugement

Les familles précaires **ne ressentent pas forcément le besoin de faire garder leurs enfants**. Parfois même, certaines familles, qui rencontrent des difficultés avec l'emploi, trouvent dans le rôle de parent un accomplissement et par là même un rôle reconnu dans la société. Il est donc important de **ne pas juger et sous-entendre que garder son enfant n'est pas bénéfique pour son développement**. **Un travail d'accompagnement de ces familles devrait être proposé** pour valoriser ce qu'elles font de bien tout en leur proposant des accueils ponctuels bénéfiques pour elles, en termes de répit et également pour leur enfant en termes de socialisation, de développement (dans les RAM par exemple)... Il s'agit d'accompagner la séparation tout en réassurant les parents.

Inciter et non contraindre les gestionnaires d'EAJE

Concernant les EAJE, la France est dans **une situation de pénurie ; il est donc essentiel de ne pas décourager les initiatives locales** de création de places par la mise en place de financement réservé sur certaines zones. Pour autant, **des bonus devraient inciter davantage à créer des EAJE dans les zones prioritaires**. De même, l'UNAF défend **la mixité des publics dans les crèches** et est opposée à la réservation de l'ensemble des places pour les familles précaires. Cependant, l'UNAF **défend la mise en place de bonus financier dans la PSU sur les EAJE ayant des projets sociaux spécifiques (notamment crèche VIP, projet d'accueil de la diversité ...)**.

Par ailleurs, nous constatons une diminution des haltes garderies qui proposent pourtant des temps d'accueil court et qui correspondent davantage aux besoins de certains parents en situation de pauvreté.

Prendre les assistants maternels en considération

Un élément important à prendre en compte, également, **est la réticence de ces familles vis-à-vis des institutions**. **Il serait sans doute plus facile pour elles de confier leur enfant à un assistant maternel**, qui peut d'ailleurs habiter près de chez eux. La séparation serait sans doute moins difficile. Il est de ce fait important de ne pas penser uniquement aux crèches, mais d'envisager aussi l'accueil chez les assistants maternels ; rappelons que **c'est le premier mode d'accueil en dehors de la famille et qu'il est bien plus répandu sur le territoire** et donc plus à même de répondre quantitativement aux besoins de ces familles. Pour cela, **il faut travailler sur les freins à l'accès à ce mode d'accueil pour les plus modestes : notamment celui de devenir employeur, et les restes à charge** encore trop importants.

Propositions de l'UNAF

1. Proposer une offre mixant haltes garderies et LAEP, uniquement dédiée à l'accueil de courte durée et proposant un accompagnement à la parentalité

Les professionnels de ces lieux d'accueil à mi-chemin entre la petite enfance et la parentalité auraient ainsi du temps à consacrer aussi bien à l'enfant qu'aux parents. Ainsi les réticences à confier son enfant pourraient être accompagnées. Un objectif quantitatif de création de ce type de lieu pourrait être inscrit dans la future COG Etat-CNAF.

2. Prévoir des formations à l'accompagnement à la parentalité pour les professionnels de la petite enfance

Prévoir des formations à destination des professionnels de la petite enfance (PMI, réseau périnatalité, RAM) sur l'accompagnement à la parentalité, notamment sur les postures professionnelles à adopter de non-jugement, les différences culturelles et sur l'accompagnement vers la séparation parents/enfants.

3. Inciter les gestionnaires d'EAJE à enrichir leur projet social et éducatif

La PSU devrait être bonifiée lorsque la structure d'accueil propose un accueil plus spécifique aux enfants issus de familles modestes (percevant des minimas sociaux, familles monoparentales, travailleurs pauvres, personnes en insertion), aux enfants porteurs de handicap ou lorsqu'elle répond à des besoins en matière d'horaire atypique. Les financements supplémentaires pourraient être distribués en fonction d'objectifs précis d'évolution de la présence de ces publics dans la structure. Les projets éducatifs et sociaux spécifiques devraient aussi être pris en compte, par exemple, les crèches VIP (à vocation d'insertion professionnelle) et donner lieu à des financements complémentaires.

4. Expérimenter des chèques « accueil de la petite enfance »

Expérimenter des chèques « accueil petite enfance » qui permettraient de rémunérer un assistant maternel sur des demi-journées d'accueil. Ces chèques pourraient être financés par un fonds départemental de la petite enfance abondé par les acteurs des schémas départementaux des services aux familles. Ils seraient distribués par la PMI, les CAF et les services sociaux aux familles les plus vulnérables.

Cela nécessiterait également de placer la profession d'assistant maternel dans une logique de service public de la petite enfance de façon incitative et progressive. Les RAM auraient un rôle important à jouer de médiateur entre les familles et les assistants maternels.

5. Expérimenter une convention assistant maternel/CAF/Conseil Départemental

Expérimenter un conventionnement des conseils départementaux et des CAF avec des assistants maternels volontaires afin de réserver des places aux familles défavorisées en échange de la prise en charge de frais de formation et d'équipement du logement ou garantie de continuité d'activité.



Contribution de l'UNAF

Documentation de l'UNAF sur cette thématique

- « Une charte pour de bonnes relations entre parents et assistantes maternelles », UNAF/UFNAFAAM : <http://www.unaf.fr/spip.php?article11727>
- « Guide parents/assistant maternel - Différences culturelles et religieuses : Parlons-en ! » UNAF/UFNAFAAM : <http://www.unaf.fr/spip.php?article21468>
- Politique d'accueil de la petite enfance : les besoins des familles - Analyse et propositions de l'UNAF : http://www.unaf.fr/IMG/pdf/dossier_d_analyse_petite_enfancedv_07janv2013.pdf



Contribution de l'UNAF

Fiche : Médiation familiale

Groupe : GT 3 – Développer l'accompagnement global et les leviers de prévention de la pauvreté

Analyse de l'UNAF

La médiation familiale a pour objectif la **préservation des liens familiaux lorsqu'une situation ou un événement les a fragilisés**, à l'image d'une séparation parentale, d'une recomposition familiale ou encore d'un conflit familial autour du maintien des liens entre grands-parents et petits-enfants...

La médiation familiale est **reconnue dans le droit français depuis 1995**. Ce secteur s'est professionnalisé avec la création d'un **diplôme d'Etat depuis 2003** ; il est encadré par une **convention cadre nationale** et un référentiel d'activité qui définit à la fois les principes d'intervention, les modalités de fonctionnement, la qualification et la formation des professionnels. Les médiateurs familiaux proposent, selon des **méthodologies éprouvées**, des temps d'écoute et d'échanges qui cherchent à restaurer la communication et à aider les membres d'une même famille à trouver conjointement des solutions au conflit.

La médiation familiale est l'un des **dispositifs d'accompagnement à la parentalité** financé en majeure partie par la CNAF, par l'intermédiaire d'une prestation de service, depuis 2006.

L'activité des services de médiation familiale a continuellement augmenté ces dernières années passant de 58 878 entretiens d'informations et 15 738 mesures de médiation terminées en 2012 à près de respectivement 77 000 et 20 600 en 2015. Ainsi, **le nombre de mesures terminées a progressé de 31% sur la période 2012-2015**.

On dénombre en 2015, selon la CNAF, 268 services conventionnés qui ont employé l'équivalent de 349 ETP, ce qui ne représente qu'une moyenne d'un peu plus de 3 médiateurs ETP (3,45 %) par département... en dehors des médiateurs exerçant en libéral.

En 2015, près de 51 200 séances de médiation ont eu lieu : en moyenne **chaque processus finalisé représente seulement 3 séances d'1h30 à 2h chacune**.

18 205 mesures de médiation familiale ont été terminées au cours de l'année 2014, sur 380 291 affaires soumises aux juges aux affaires familiales (JAF) soit une moyenne de **4,8 médiations achevées pour 100 affaires**, ce qui reste un taux de couverture très faible (néanmoins, toutes ne relèvent pas de la médiation familiale naturellement).

Selon la CNAF, **75% des médiations familiales contribuent à apaiser le conflit** (Atlas de la Médiation familiale, exercice 2014).

Ainsi, 61% des médiations familiales terminées avaient abouti à un accord amiable : 32% avaient abouti à un accord écrit et 29% à un accord oral, lesquels sont plus à même d'être exécutés volontairement et de favoriser la préservation d'une relation durable.

Initialement construite dans un cadre exclusivement conventionnel (à l'initiative et à la demande des personnes elles-mêmes), **la médiation familiale s'inscrit de plus en plus dans un contexte judiciaire**, à la faveur particulièrement de la loi de modernisation du 19 novembre 2016 relative à la Justice du 21e siècle.

Propositions de l'UNAF

1. Mettre fin à la précarité de l'activité de médiation familiale et assurer une viabilité totale aux actions menées par les associations gestionnaires par la création d'un « service public national »

Les associations gestionnaires déploient beaucoup d'énergie pour boucler le budget annuel de leurs services de médiation familiale et trouver les financements complémentaires à celui de la prestation de service de la CNAF (à hauteur de 75% actuellement). L'énergie et le temps consacrés à l'inventivité nécessaire des structures en la matière pourraient utilement être investis plutôt dans la gestion et l'animation des services, et dans les interventions auprès des familles.

La **pérennité de l'action est remise en question chaque année pour nombre de structures** et la cessation d'activité peut être décrétée très vite, à la suite de difficultés majeures de trésorerie provoquées bien souvent par des versements de fonds trop tardifs de la part des financeurs publics. La continuité du service aux familles est alors profondément questionnée.

L'esprit de la prestation de service de la CNAF commande un pluri-financement. Celui-ci est pourtant difficilement réalisable compte tenu de l'absence de financement complémentaire de la part quasiment de l'ensemble des conseils départementaux ou des autres collectivités locales, trop souvent exsangues. Il est donc opportun de réinterroger le modèle de financement :

- ▶ **L'UNAF appuie la proposition du HCF (avis de septembre 2016) et réitère sa demande de création d'un « service public national » pour les dispositifs dictés en partie par l'injonction judiciaire.**
- ▶ A défaut d'un changement de modèle économique, l'UNAF demande une **progression du montant de la PS de la CNAF afin d'assurer une viabilité totale à l'action de médiation familiale** au sein des services conventionnés.

2. Accroître de manière concrète et substantielle la notoriété de la médiation familiale auprès des familles et des professionnels.

Si l'Unaf est fortement engagée dans le soutien au développement de la médiation familiale (33 services au sein de notre réseau des UDAF), c'est pour soutenir les familles, lorsqu'elles sont particulièrement éprouvées, notamment par des situations de conflits intrafamiliaux. Nous réaffirmons la valeur ajoutée de ce dispositif, dans l'intérêt des enfants .

Ils sont placés au cœur de celui-ci, tout en étant protégés par l'absence de leur participation dans cette enceinte. L'Unaf réaffirme qu'en matière de séparation parentale conflictuelle, c'est bien dans cet espace, que les parents arrivent le mieux à exprimer leur conflit et à le dépasser, dans l'intérêt de leur(s) enfant(s). Une véritable coparentalité est alors possible . Les parents sont accompagnés pour définir les modalités de l'exercice de leur autorité parentale, ils réorganisent ensemble le quotidien de la vie familiale, règlent les modalités du droit de visite et d'hébergement, ou envisagent l'avenir de leur(s) enfant(s) en déterminant les grandes orientations pour leur scolarité...

Le dispositif de médiation familiale **souffre d'un cruel manque de notoriété et de valorisation auprès des familles** , comme des professionnels du secteur de l'enfance.

- ▶ L'UNAF propose le lancement par la CNAF d'une **campagne nationale digitale dynamique, récurrente, réitérée chaque année lors de la semaine de la médiation familiale** , en novembre, avec le concours et le relais des CAF et de tous les acteurs associatifs de terrain.



Contribution de l'UNAF

Fiche 2 : Protection sociale – Assurance maladie

Groupe : GT 3 : Développer l'accompagnement global et les leviers de prévention et de pauvreté

Constat

D'après l'Observatoire des inégalités en France de mars 2016, entre 2004 et 2013, le nombre de personnes touchées par la pauvreté a augmenté d'un million⁴. Cette augmentation serait principalement due à la progression du chômage. La France compterait ainsi aujourd'hui entre 4,9 et 8,5 millions de personnes pauvres.

La Croix Rouge a, alerté les pouvoirs publics sur les difficultés d'accès aux soins des personnes en situation de précarité, dans un rapport rendu public le 26 mai 2016, à l'occasion de ses journées nationales.

Selon ce rapport précité, pour certaines personnes (personnes sans abri, familles monoparentales, personnes isolées, malades ou handicapées...), prendre soin de soi est devenu un véritable problème.

18 % des bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA) disent, en effet, avoir renoncé au cours de l'année écoulée, pour des raisons financières, à consulter un médecin. Ils sont 27 % à avoir renoncé à des soins dentaires.

Le renoncement aux soins est encore plus important parmi les personnes fréquentant les Accueils Santé Social (AcSS) de la Croix Rouge. En effet parmi ces personnes 59 % renoncent à des soins généralistes, contre 3 % dans la population générale, et 65 % renoncent aux soins dentaires contre 10 % de la population générale. Ceci principalement pour des raisons financières. (70 % contre 15 % en population générale). Parmi cette population 57 % n'ont aucune couverture d'assurance maladie obligatoire et 90 % n'ont pas de protection complémentaire santé.

D'autres associations annoncent régulièrement des chiffres similaires.

Pourtant la France a depuis plus de quinze ans mis en place des dispositifs visant à répondre aux besoins de soins des personnes les plus pauvres. Le 1^{er} janvier 2000 la loi n°99-641 du 27 juillet 1999 portant création d'une couverture maladie universelle entrain en vigueur en France. Son objectif était de passer «du droit juridique affirmé à la santé, au droit réellement exercé, de se soigner »

Par cette loi l'Aide Médicale d'Etat (AME) est venue remplacer l'aide médicale départementale. L'AME prend en charge, sous conditions des ressources, les étrangers en situation irrégulière qui de ce fait ne peuvent prétendre à l'assurance maladie obligatoire.

⁴ Observatoire des inégalités n° 390 du 29 mars 2016



Contribution de l'UNAF

Afin de lisser cet effet de seuil et de lutter contre le renoncement aux soins, la loi du 13 août 2004 a décidé d'une aide à la complémentaire santé (ACS) à compter du 1^{er} janvier 2005. Ce nouveau dispositif a peiné à se mettre en place et les pouvoirs publics ont procédé à plusieurs revalorisations du plafond de ressources pris en compte, le faisant passer de 15 % à 35 % du plafond de ressources de la CMU C aujourd'hui. Malgré ces avancées le non recours à l'ACS est encore de nos jours important. Tenant compte de ces constats les pouvoirs publics ont voulu apporter de la clarté au dispositif. Ainsi la loi de financement de la sécurité sociale rectificative de 2014 a proposé une définition des contrats ouvrant droits à l'ACS : seuls certains contrats obtenant une labellisation pourraient bénéficier aux bénéficiaires de l'ACS. D'autres mesures ont été mises en place à savoir l'extension du tiers payant à la part complémentaire, la suppression des franchises médicales et de la participation financière de un euro.

Enfin les pouvoirs publics ont, depuis le 1^{er} janvier 2016, mis à la charge des entreprises l'obligation de faire bénéficier les salariés du secteur privé d'une couverture collective complémentaire financée au moins à hauteur de 50 % par l'entreprise (l'ANI).

Les résultats, annoncés par l'étude du cabinet d'actuaire conseil Galea & Associés, sont cependant décevants, le taux de salariés non couverts par une complémentaire santé est toujours de 5%. Les entreprises se sont dans la plupart des cas contentées de mettre en place un contrat bas de gamme et non familialisé (ne couvrant ni les conjoints, ni les enfants du salarié). De plus 8% des salariés sont moins bien couverts qu'avant la réforme. Enfin pour les personnes éloignées de l'emploi comme les chômeurs, les retraités les étudiants et les salariés précaires l'accord n'ont eu aucune conséquence.

La mise en place de l'ANI est donc paradoxale, elle vise à améliorer l'accès aux soins mais n'ayant pas d'impact sur les personnes les plus défavorisées, elle n'a aucune incidence sur l'accès aux soins de cette frange de la population.

Pour l'UNAF deux priorités s'imposent : d'une part amener les personnes les plus vulnérables dans le parcours de soins en les accompagnant en vue de leur ouvrir des droits à l'assurance maladie obligatoire et/ou complémentaire, auxquels ils ont droit mais qu'ils ignorent, et d'autre part lutter contre le renoncement aux soins.

De nombreuses associations font un travail formidable sur ce point mais les pouvoirs publics ont également un rôle à jouer.

Une des façons de répondre à cette nécessité est venue de l'assurance maladie obligatoire à travers la mise en place une Plateforme d'Intervention Départementale pour l'Accès aux Soins et à la Santé (PFIDASS) fondée sur une expérience de l'UDAF du Gard mise en place à l'issue d'une enquête « de terrain ».

Concrètement la CPAM voulait comprendre pourquoi des assurés ayant reçu une aide au financement aux soins dentaires n'en demandaient pas le versement.



Contribution de l'UNAF

Suite à ce constat, corroboré par d'autres enquêtes, la CPAM met en place une Plateforme d'Intervention Départementale pour l'Accès aux Soins et à la Santé (PFIDASS) le 17 novembre 2014. Le pilotage du projet repose sur une instance départementale.

L'objectif de ce projet était triple :

- Confirmer le caractère non marginal du phénomène du renoncement aux soins
- Mobiliser les acteurs de l'assurance maladie et les partenaires internes (CES, Service Social, Service Médical)
- Atteindre des résultats probants fin 2016

Le bilan 2017 est encourageant, l'accompagnement de 5 569 personnes a permis à 1 376 d'entre elles de réaliser les soins aux quels elles avaient renoncés.

Ce dispositif, dont la généralisation à l'ensemble des CPAM est prévue mi 2018, a été étendu grâce aux partenaires (CHU, CH, CCAS, CLIC, CAF, UDAF...).

Propositions de l'UNAF

- **Sur l'accès aux droits :**

L'effort des pouvoirs publics est double, il doit délivrer une information grand public pour faire connaître la CMU C, l'ACS et l'AME, il doit ensuite poursuivre le travail de simplification des demandes de CMU C et d'ACS en allégeant notamment le nombre de pièces devant être fournies par le demandeur et enfin dématérialiser la demande quand cela est possible.

- **Sur l'expérimentation PFIDASS**

Ce qui est intéressant dans ce dispositif c'est qu'une personne dédiée de la CPAM « va chercher la personne en difficulté qui a renoncé aux soins », elle l'accompagne et l'amène aux soins, en lui permettant aussi de lui ouvrir des droits si nécessaire. Ensuite elle l'accompagne dans son parcours de soins et enfin de permettre la réalisation des soins auxquels elle avait renoncés.

Cependant il est apparu au cours de la réunion du GT3 de la mission que ce dispositif performant n'est pas ou peu connu des acteurs en lien avec les personnes en difficulté. Il apparaît qu'une réelle information est nécessaire envers les CCAS, les travailleurs sociaux, les UDAF...L'UNAF assurera cette information auprès des représentants CPAM qui suivront les formations en 2018 suite au renouvellement de mandat.

Il est indispensable que les pouvoirs publics informent les accompagnants des personnes défavorisées. Il s'agit notamment des travailleurs sociaux, les assistantes sociales, des CCAS, des associations intervenants auprès de ces publics...

- **Continuer à lutter contre les refus de soins,**

Ils représentaient encore 26.5% des consultations en 2017. On pourra chercher à mettre en place tous les accompagnements possibles, faciliter l'ouverture des droits...si le professionnel de santé refuse de recevoir le patient tout ce qui aura été mis en place ne servira à rien. L'UNAF travaille sur ce point avec le fonds CMU et le défenseur des droits. Différentes mesures ont été mises en place (observatoires, instances auprès du Conseil de l'Ordre des médecins...).

L'UNAF demande une vraie prise en charge du problème. Les médecins ne doivent plus être jugés que par leurs pairs : il faut permettre aux représentants familiaux et aux représentants de patients de faire partir de ces commissions et/ou observatoires pour rendre les sanctions possibles véritablement opérationnelles.



Contribution de l'UNAF

Fiche : MJAGBF et AESF

Groupe : GT 3 - Développer l'accompagnement global et les leviers de prévention et de pauvreté

Analyse de l'UNAF

L'accompagnement budgétaire dans l'intérêt de l'enfant est un outil puissant à disposition des familles et des services de protection de l'enfance, permettant de remédier à de nombreuses situations où les conditions matérielles d'existence des enfants sont susceptibles de nuire à leur bon développement. Il repose sur deux types d'accompagnements effectués au domicile des parents : dans le cadre de l'accompagnement en économie sociale et familiale (AESF) et dans le cadre de la mesure judiciaire d'aide à la gestion du budget familial (MJAGBF).

AESF

L'accompagnement en économie sociale et familiale (AESF) est le pendant administratif de la MJAGBF (art. L.222-3 du CASF).

Sa mise en œuvre relève donc d'une décision du président du conseil départemental, et non du Juge des enfants, comme c'est le cas pour la MJAGBF. L'AESF est généralement directement exercée par le service ASE du conseil départemental (CD). Néanmoins, une dizaine d'UDAF la mettent en œuvre par délégation du CD.

Les prestations familiales ne sont pas versées aux services mettant en œuvre l'accompagnement.

Bien que créée par la loi 2007-293 du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance, d'application directe, il apparaît que tous les départements ne l'ont pas encore mise en œuvre. Cela prive les familles d'une aide supplémentaire. Mais l'absence d'AESF sur un département peut aussi constituer un obstacle à la mise en œuvre de la MJAGBF. En effet, certains tribunaux appliquent de manière stricte le principe de subsidiarité entre les deux mesures ; se contraignant ainsi à n'ordonner une MJAGBF que dans les cas où l'AESF se serait montrée insuffisante.

Comme le rappelle le groupe d'appui à la protection de l'enfance, au sein duquel siège l'UNAF, il est important que les acteurs sociaux et judiciaires intègrent le fait que lorsque l'AESF « *n'est pas identifié en tant que tel, mais que des accompagnements administratifs (aide éducative et budgétaire (AEB) par exemple) ont été tentés ou mis en œuvre sans succès, la MJAGBF peut être envisagée. Il s'agit ici de considérer ainsi que la protection administrative n'a pas permis de remédier à la situation, que celle-ci est impossible à mettre en place du fait du refus de la famille d'accepter l'intervention du service départemental de l'aide sociale à l'enfance, de son impossibilité à collaborer avec lui ou qu'il est impossible d'évaluer cette situation (article L.226-4 du CASF)* ».



Contribution de l'UNAF

MJAGBF

79 UDAF gèrent un service « Délégué aux prestations familiales » (DPF), mettant en œuvre la mesure judiciaire d'aide à la gestion du budget familial (MJAGBF), inscrite à l'art. 375-1 du Code civil.

C'est une mesure de protection de l'enfance créée par la loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance ; elle remplace l'ancienne « Tutelle aux prestations sociales enfant » (TPSE). Elle s'adresse principalement à des familles en grande précarité, dans des situations où les prestations familiales ne sont pas utilisées pour répondre aux besoins de l'enfant. C'est la seule mesure de protection de l'enfance qui concerne l'ensemble de la famille, et pas seulement l'enfant. C'est aussi la moins coûteuse (entre 3 et 5 euros par jour et par enfant, payée en outre par la CAF), et la seule mesure à être ordonnée dès 2007 en référence aux « besoins de l'enfant » - notion de référence en protection de l'enfance depuis la loi de mars 2016.

Mal connue, et donc insuffisamment ordonnée par les juges, elle répond pourtant aux besoins de nombreuses familles et elle fait la preuve de son efficacité lorsqu'elle est mise en œuvre.

La MJGABF permet à un travailleur social, spécialement qualifié, de mettre en place un accompagnement social, éducatif et budgétaire des familles, autour d'une gestion directe de tout ou partie des prestations familiales.

L'intervention vient alors non seulement rassurer les créanciers, mais aussi accompagner les familles en tentant de remédier à des problèmes urgents, tels que le risque d'expulsion locative, ou placements d'enfants qui peuvent s'en suivre. On observe⁵ ainsi que le niveau d'endettement et le risque d'expulsion locative diminuent de manière significative au bout des 2 ans d'accompagnement prévu par la loi.

Sur cette base, elle vient alors initier un travail de soutien à la parentalité, qui est articulé autour de l'apprentissage de savoirs faire concrets. L'objectif est de donner aux personnes les moyens d'agir, de devenir autonomes dans leur gestion, et d'assumer leurs responsabilités à l'égard de leurs enfants. En engageant une planification des dépenses autour d'un projet pour l'enfant, les parents sortent progressivement de la seule gestion de l'urgence et des contingences quotidiennes liées à la précarité et à la souffrance mentale, pour se tourner vers l'avenir.

Les familles accompagnées sont majoritairement en situation de monoparentalité (58 %), et dans ce cas, 9 fois sur 10 il s'agit d'une mère seule. La proportion de familles nombreuses (en moyenne 3,4 enfants par famille) est supérieure à la moyenne nationale.

Les ressources des familles étant largement composées de transferts sociaux, elles dépendent en grande partie du nombre d'enfants. Elles s'élèvent de 940 € pour les familles avec 1 enfant, à un peu moins de 2 000 € pour celles avec plus de 4 enfants.

⁵ D. Pioli, A. Brousse, *Portrait des familles accompagnées par les UDAF dans le cadre de la mesure judiciaire d'aide à la gestion du budget familial (MJAGBF)*, UNAF (SPF, EDA), 2015.



Contribution de l'UNAF

Mais dans tous les cas, quel que soit le nombre et l'âge des enfants, ceux-ci vivent sous le seuil de pauvreté, tel que défini par l'INSEE.

¼ des familles accompagnées a déjà connu une expulsion locative.

Plus de 30 % des parents allocataires bénéficiaires de la mesure ont été placés eux-mêmes durant leur enfance... il s'avère que cela représente un facteur aggravant face aux difficultés liées au logement, à l'emploi, etc. Mais cela amplifie surtout le risque de placement de leurs propres enfants. Ainsi, 24 % des enfants de notre enquête ont été placés, mais ce taux passe à 40% lorsque le parent-allocataire a lui-même été placé durant l'enfance.

Malgré son grand intérêt, cette mesure reste sous-utilisée, pour plusieurs raisons :

- ❖ D'une manière générale, le législateur a cherché à déjudiciariser la protection de l'enfance en 2007 ;
- ❖ Suite à la disparition de la TPSE, de nombreux travailleurs sociaux n'ont pas identifié l'existence de cette mesure dont l'acronyme « MJAGBF » ne facilite pas la compréhension ;
- ❖ Les conditions de deux ordres pour qu'un juge des enfants la prononce sont cumulatives :
 - lorsque les prestations familiales ne sont pas employées pour les besoins liés au logement, à l'entretien, à la santé et à l'éducation des enfants ;
 - et que l'accompagnement en économie sociale et familiale n'apparaît pas suffisant (MAESF). Or, en vertu du principe de subsidiarité de la mesure judiciaire, cette seconde condition est interprétée de manière restrictive, par de nombreux magistrats, exigeant ainsi que le conseil départemental apporte la preuve qu'une MAESF a été mise en œuvre, et qu'elle s'est avérée insuffisante, avant tout prononcé de MJAGBF. De fait, cette condition ne peut pas être satisfaite lorsque les départements n'ont pas mis en place l'AESF.
- ❖ La MJAGBF souffre aussi de la concurrence de la MASP II, mesure d'accompagnement social pour adultes, qui permet de gérer par extension aux prestations sociales, les allocations familiales. La MASP est dans ce cas utilisée à tort et sans efficacité pour les enfants, alors que les situations familiales et l'intérêt des enfants justifieraient la MJAGBF.
- ❖ De manière plus marginale, certains départements ont aussi détourné l'AESF, en accompagnant cette prestation de l'aide sociale à l'enfance d'une pratique de gestion directe des prestations, au-delà de l'éducation budgétaires prévu par la loi.
- ❖ La MJAGBF a aussi pâti d'avoir été inscrite dans la loi prévention de la délinquance, votée le même jour que celle réformant la protection de l'enfance, pouvant ainsi être prononcée suite à une saisine du maire. Cette disposition a contribué à créer de la défiance chez certains travailleurs sociaux susceptibles d'orienter les familles vers cette mesure. En effet, pour ces mêmes travailleurs sociaux des départements, la gestion de l'argent n'est pas une évidence culturelle. Cette mesure peut donc être assimilée à du contrôle social si on n'explique pas le travail éducatif qui y est accompli.



Contribution de l'UNAF

- ❖ Enfin, la MJAGBF est financée par les CAF. Les conseils départementaux qui pourraient trouver avantage à y avoir recours, oublient très souvent son existence, puisqu'ils ne la financent pas. Elle est ainsi absente de la quasi-totalité des schémas départementaux de protection de l'enfance et ainsi « hors » des radars des professionnels susceptibles d'orienter les familles vers cette mesure.

Propositions de l'UNAF

1. Inviter les conseils départementaux à inscrire la MJAGBF dans les schémas départementaux enfance – famille / protection de l'enfance, et clarifier, dans les fiches actions des schémas, la relation entre l'AESF et la MJAGBF.
2. Imposer un temps de formation consacrée à la MJAGBF (et AESF) dans les programmes de l'Ecole nationale de la Magistrature et sensibiliser / informer l'ensemble des juges des enfants et les substituts du procureur chargés des mineurs à l'intérêt de cette mesure par voie de circulaire.
3. Demander à l'ONPE le financement d'une recherche sur les conditions d'amélioration de la mise en œuvre de l'AESF et de la MJAGBF et /ou sur leurs effets sur les situations familiales.
4. Mettre fin à la consignation de l'allocation de rentrée scolaire (ARS), telle que prévue par la loi du 16 mars 2017, qui empêche dans de nombreuses situations la mise en œuvre de l'accompagnement des familles en MJAGBF, et trouver éventuellement un autre mode de financement pour le « pécule » versé aux jeunes sortant de l'ASE. (voir aussi fiche de l'UNAF sur les jeunes sortants de l'ASE)
5. Mettre en œuvre avec les services de l'Etat une campagne d'information nationale sur l'existence et l'objet de cette mesure, auprès des services sociaux et établissements d'accueil des mineurs.

Documentation de l'UNAF sur cette thématique

- Fiacre, Barreyre, Akoka, *Retour d'expérience de familles bénéficiant d'une mesure judiciaire d'aide à la gestion du budget familial (MJAGBF)*, CEDIAS, 2014.
http://www.unaf.fr/IMG/pdf/synthese-rapport_unaf_cedias_mjagbf.pdf
Rapport complet http://www.unaf.fr/IMG/pdf/rapport_unaf_cedias_mjagbf.pdf



Contribution de l'UNAF

Fiche : Santé

Groupe : GT 3 - Développer l'accompagnement global et les leviers de prévention et de pauvreté

Analyse de l'UNAF

Sur le volet santé, l'axe de réflexion du groupe de travail était d'analyser la mise en œuvre du parcours de santé éducation pour les enfants âgés de zéro à 6 ans, l'accès aux soins des enfants avec un focus sur l'accès aux soins dentaires, choix pertinent puisque, avec l'obésité, la santé bucco-dentaire est un indicateur important de la situation précaire des enfants et de leurs parents.

Concernant la médecine scolaire :

De nombreux rapports et articles font état de la situation de crise dans laquelle se trouve la médecine scolaire. Un rapport du Sénat sur la loi de finances de 2017 la qualifiait même de « critique ». Le Conseil de l'ordre des médecins recense environ 1 100 médecins scolaires pour 12 millions d'élèves. Devenir médecin scolaire n'attire pas les vocations, les postes vacants sont nombreux et la pyramide démographique de ces professionnels est défavorable (l'âge moyen est de 54,8 ans). Ce manque de médecins scolaires est particulièrement important dans les territoires qui sont en difficulté vis-à-vis de la démographie médicale. Ainsi, on peut parfois compter un médecin pour 16 000 élèves, quand les textes recommandent un pour 5 000, voire un pour 3 000 en zone d'éducation prioritaire. Pourtant l'action de ces médecins est primordiale (bilan des six ans, visites des stagiaires en milieu professionnel, actions de prévention, suivi des enfants en situation de handicap, repérage des retards de l'apprentissage...). Comment peut-on penser que l'examen obligatoire des enfants de 6 ans à l'entrée en Cp puisse être réellement réalisé pour tous les enfants ? Pourtant cet examen contribue au repérage des difficultés de santé notamment des enfants les plus vulnérables. C'est pourquoi, l'Unaf soutient la proposition du rapport « Grande pauvreté et réussite scolaire » de 2016 qui préconisait de renforcer l'attractivité des fonctions de médecins de l'éducation nationale notamment en intervenant durant leurs études auprès des étudiants en médecine par des mesures incitatives pour s'orienter vers la médecine scolaire et en préconisant la poursuite de la réflexion sur le niveau de rémunération. De même bon nombre de propositions contenues dans le rapport de l'Académie de médecine devraient pouvoir être mises en place. La situation des infirmières scolaires ou encore celle des assistantes sociales, si elle est moins dramatique est néanmoins elle aussi tendue. Nous pensons également que dans les zones où il y a un manque de médecins scolaires, devrait se développer la possibilité pour l'Education Nationale de passer



Contribution de l'UNAF

des conventions avec des médecins libéraux afin que ceux-ci puissent intervenir dans les écoles pour effectuer les bilans de santé notamment. Cette possibilité semble pouvoir exister puisque les représentants du ministère de la santé l'ont abordée lors de leur audition par le GT3 mais ne l'ont pas développée. Au-delà, il est important que les liens se renforcent entre les médecins scolaires, les médecins de PMI et les médecins du premiers recours. Des actions communes devraient pouvoir être menées afin de créer une véritable synergie d'actions à destination des enfants et de leurs familles. Pourquoi, par exemple, les médecins scolaires (comme d'ailleurs les infirmières ou les assistantes sociales scolaires) ne pourraient-ils pas être associés à l'élaboration des projets de soins territoriaux réalisés dans le cadre des communautés professionnelles territoriales de santé (CPTS) dans une approche populationnelle ? De même pourrait être favorisée leur intégration dans des équipes de soins primaires. Ceci devrait contribuer à une meilleure prise en charge des enfants notamment les plus défavorisés, mais également une amélioration sensible du sentiment d'appartenance à une équipe autour de la santé de l'enfant.

Aller vers les familles :

Aller vers les familles les plus en difficultés doit être une préoccupation majeure de toute politique visant à améliorer la santé des enfants et de leurs familles. Des exemples que nous avons pu relever, venant de différents acteurs de terrain, montrent tout l'intérêt d'une telle démarche. Le développement des équipes mobiles de pédopsychiatrie par exemple doit être une priorité. De même, le déploiement d'une politique « d'aller vers » ou « de faire avec » par le développement, notamment, de métiers de médiation sociale et sanitaire et d'interprétariat linguistique doit être encouragé et permettre d'atteindre des populations difficilement accessibles par notre système de santé. Le fait que la loi de modernisation de notre système de santé définit le cadre de ces métiers, est une première étape importante. Il faudra maintenant accompagner leur développement.

Il existe bien d'autres dispositifs visant à aller vers les jeunes ou leurs familles mais ces dispositifs ont souvent un statut d'expérimentation sans véritable pérennité dans les financements et qui reposent sur l'implication de quelques professionnels, ce qui les rend extrêmement fragiles. Ces actions sous-tendent la nécessité d'un travail en réseau pluridisciplinaire en collaboration avec les familles elles-mêmes.



Contribution de l'UNAF

Propositions de l'UNAF

1. Médecine scolaire :

Renforcer l'attractivité des fonctions de médecins de l'éducation nationale notamment en intervenant durant leurs études auprès des étudiants en médecine par des mesures incitatives pour s'orienter vers la médecine scolaire et en préconisant la poursuite de la réflexion sur le niveau de rémunération.

Développer des partenariats entre médecine scolaire et médecine ambulatoire (libérale ou salariée) afin de permettre à des médecins de premiers recours de pouvoir réaliser les bilans de santé au sein de l'école notamment dans les territoires les plus défavorisés et favoriser l'intégration des médecins scolaires et de PMI dans les communautés professionnelles territoriales de santé et les équipes de soins primaires.

2. Allers vers :

Favoriser une politique « d'aller vers » ou « de faire avec » par le développement, notamment, de métiers de médiation sociale et sanitaire.

Fiche : Prévention du surendettement et accompagnement des difficultés financières

Groupe : GT 3 – Développer l'accompagnement global et les leviers de prévention de la pauvreté

Analyse de l'UNAF

Nature du malendettement :

- Processus :
 - ✓ long et multifactoriel,
 - ✓ cristallisant beaucoup d'affects (honte, colère, anxiété, isolement, dépression...),
 - ✓ débouchant aussi bien sur des catastrophes humaines (suicide, tuerie familiale) que sur des fins plus heureuses (« ma vie redémarre »)... à condition d'avoir osé déposer un dossier de surendettement (stigmatisant)
- Symptôme de trois grandes « pathologies collectives » :
 - ✓ Addictions (achats compulsifs, jeux...)
 - ✓ Mauvaises distribution et utilisation des crédits à la consommation, notamment des crédits renouvelables.
 - ✓ Précarité monétaire grandissante : aucune capacité de remboursement une fois les dépenses courantes effectuées + dettes de charges courantes en constante augmentation dans les dossiers

Les difficultés financières et le malendettement concernent des centaines de milliers de personnes, issus de catégories sociales très diverses :

- 800 000 ménages sont en voie de désendettement (stock fin sept 2017) après avoir déposé leur dossier à la Banque de France. Près de la moitié d'entre eux n'est accompagnée par aucune structure.
- Chaque année, près de 200 000 nouveaux dossiers dont 47% de redépôts.
- En amont de ce surendettement officiellement reconnu, on dénombre par ailleurs un flux annuel d'environ 750 000 ménages en situation de « malendettement » (estimation du cabinet Athling – 2014).
- Typologie des publics surendettés : employés, ouvriers, demandeurs d'emploi, allocataires de minima sociaux, retraités...



Contribution de l'UNAF

Leviers explicatifs ou sur lesquels agir :

- Facteurs liés à l'individu
 - ✓ Connaissances et compétences budgétaires/financières/juridiques... dans une certaine limite
 - ✓ Rapports à l'argent, au risque, à la consommation
- Facteurs liés à l'entourage proche
 - ✓ Etat des relations (dépendance affective parents/enfants, « domination » au sein du couple...)
 - ✓ Normes sociales et culturelles dans lesquelles les individus évoluent (famille, amis, collègues...).
 - ✓ Accidents de la vie (maladie, séparation, perte d'emploi)
- Autres facteurs :
 - ✓ Dépenses contraintes en hausse + frais d'incidents bancaires
 - ✓ Incitations permanentes à consommer (publicité couplée au crédit facile)

=> Agir sur un triptyque Education/Accompagnement/Régulation

Propositions de l'UNAF

1. Plafonner l'ensemble des frais d'incidents et d'irrégularités bancaires
2. Développer sur l'ensemble du territoire national des Points conseil budget de proximité :
 - a. Donner à la Banque de France une mission, et les moyens associés, de tête de réseau des PCB
 - b. Supprimer la distinction PCB1/PCB2 qui n'est pas opérante
 - c. Chercher une meilleure articulation avec :
 - i. les plateformes microcrédit financées par la Caisse des Dépôts,
 - ii. les caisses de Sécurité Sociale (CPAM, CAF, CARSAT) qui détectent assez bien les accidents de la vie
 - iii. les succursales de la Banque de France (surendettement, éducation financière, inclusion bancaire, formation)
3. Créer un fonds pour financer le réseau PCB qui puisse :
 - a. être abondé aussi bien par des ministères, des collectivités que par des acteurs privés (créanciers, employeurs), voire par une petite partie des taxes existantes sur les jeux
 - b. ouvrir droit à des avantages fiscaux pour inciter les acteurs privés, notamment les « petits » créanciers, à contribuer

Documentation de l'UNAF sur cette thématique

Etude UNAF sur les frais d'incidents bancaires : http://www.unaf.fr/IMG/pdf/etude_complete-frais_incidents_unaf_final.pdf?lipi=urn%3Ali%3Apage%3Ad_flagship3_profile_view_base_treasury%3BvLZ86C3VRFy8dvol8KrP%2FQ%3D%3D



Contribution de l'UNAF

Fiche : Prévention des ruptures familiales

Groupe : GT 3 - Développer l'accompagnement global et les leviers de prévention de la pauvreté

Analyse de l'UNAF

L'expression « rupture familiale » ne fait pas référence uniquement au domaine de la séparation conjugale (même si nos propositions se centrent sur celle-ci dans cette contribution) ; nombre de ruptures dans les liens familiaux peuvent naître au cours d'une vie : à l'occasion du placement d'un enfant, lors d'un deuil, après des dissensions familiales, lors d'une détention ou de la survenue d'une maladie...

Les séparations peuvent avoir des conséquences lourdes pour les enfants et leurs parents en termes psychologiques (au niveau individuel et des relations interpersonnelles), en particulier si les conflits entre les parents ne sont pas surmontés. Les conséquences sur le plan matériel sont également très significatives.

Les séparations pourraient être mieux prévenues (conseil conjugal et familial, thérapies de couple, familiales...) et mieux accompagnées (médiation familiale et espaces de rencontre) pour éviter les ruptures familiales.

Les politiques publiques doivent résolument consolider les actions dont la vocation est de prendre soin des liens familiaux, en prévention des ruptures.

- ▶ **Des parents séparés à aider** : lorsque la séparation a lieu, les parents sont souvent en manque d'information sur les procédures complexes et les aides possibles. Ils ont aussi souvent besoin d'aide pour gérer leur relation avec leur ex-conjoint, partenaire ou concubin, qui peut être conflictuelle, au détriment des enfants : la médiation familiale et les espaces de rencontre contribuent à apaiser les conflits, à permettre aux personnes de redevenir actrices, faire primer l'intérêt supérieur des enfants et le lien avec eux. La prévention des ruptures se joue-là.
- ▶ **Sur le plan matériel, les séparations constituent un facteur d'appauvrissement et de surendettement**
- ▶ **Les questions d'hébergement/logement sont particulièrement problématiques**, notamment quand les personnes n'ont même pas les moyens de vivre dans deux logements distincts et qu'elles sont obligées de cohabiter, ou pour certaines se retrouvent sans domicile.
- ▶ Dans la grande majorité des cas, le lien de filiation survit aux bouleversements qui affectent la vie de couple des parents, dans les faits, il ne suffit pas toujours à garantir le lien éducatif et affectif : **18 % des enfants dont les parents sont séparés n'ont plus aucun rapport avec leur père.**

Propositions de l'UNAF

1. **Financer, à la hauteur des besoins exprimés, l'ensemble des dispositifs de prévention et d'accompagnement des ruptures familiales, avec pour priorité les Espaces de rencontre** (cf. également les fiches dédiées aux Espaces de rencontre et à la médiation familiale).

L'UNAF demande que l'ensemble des dispositifs de conseil conjugal et familial, de médiation familiale et d'Espaces de rencontre soit financé à la hauteur des besoins exprimés par les familles et les professionnels, afin d'assurer leur pérennité et de mieux mailler le territoire en mettant fin aux zones blanches. La question de l'équité territoriale et donc d'accès aux dispositifs est centrale.

2. **Mettre à disposition, au niveau national, via les CAF, des logements « temps partagé » pour les parents séparés.**

La CAF de la Gironde met à disposition des logements « temps partagé » pour les parents séparés. Il s'agit de logements (de type « appart hôtel » équipés pour loger aussi de très jeunes enfants), mis à disposition ponctuellement pour que l'un des parents puisse ponctuellement accueillir son (ses) enfant(s) pendant un week-end ou des vacances scolaires. Ces logements s'adressent à des personnes qui ne vivent pas au quotidien avec leur(s) enfant(s), qui sont sans domicile personnel, qui bénéficient d'un hébergement / d'un logement non adapté pour recevoir leur(s) enfant(s), ou encore de personnes qui habitent loin du département de résidence de leur(s) enfant(s).

Un contrat est passé avec les personnes qui participent financièrement aux frais relatifs au logement, selon leurs revenus. Cela permet à toute personne concernée de maintenir ou de renouer des liens avec son ou ses enfant(s), à la suite d'une séparation ou même, simplement, de recevoir son ou ses enfant(s) dans de bonnes conditions. Chaque CAF aurait la possibilité de proposer ce service sans difficulté majeure.

Un effet levier potentiel très conséquent pour tous les parents séparés et leurs enfants.

3. **Développer et intégrer dans le « parcours séparation » organisé par la CNAF, des groupes de soutien/de parole d'enfants de parents séparés**

Des groupes de soutien/groupes de parole d'enfants de parents séparés sont actuellement expérimentés par plusieurs UDAF : en Corrèze, en Ille et Vilaine, dans la Marne, le Morbihan, le Rhône, à Paris... notamment dans le cadre de la convention d'objectifs Etat/Unaf.

Ces groupes redonnent aux enfants le pouvoir d'agir. Ils leur permettent d'échanger dans un lieu neutre, sécurisé, confidentiel et libre de parole. Les médiateurs familiaux qui animent ces groupes selon une méthodologie spécifique (5 séances avec un découpage très structuré), intègrent également des échanges enfants-parents.

Ces groupes permettent aux enfants d'identifier, comprendre, exprimer les sentiments et problèmes vécus durant et après la séparation, ou la recomposition ; de vivre et d'exprimer certaines émotions ; de briser l'isolement ; d'explorer des solutions d'enfants avec d'autres enfants ; de sensibiliser les parents aux besoins et intérêts de leurs enfants dans un contexte de coparentalité ; de sensibiliser les parents à la réalité de leurs enfants et adapter, s'il y a lieu, le partage des responsabilités parentales et financières.



Contribution de l'UNAF

Fiche : Espaces de rencontre

Groupe : GT 3 – Développer l'accompagnement global et les leviers de prévention de la pauvreté

Analyse de l'UNAF

« Un espace de rencontre est un lieu d'accès au droit, neutre et autonome, permettant, dans l'intérêt de l'enfant, l'exercice d'un droit de visite, la remise de l'enfant à l'autre parent ou la rencontre entre l'enfant et ses parents, ou ses proches. L'objectif des espaces de rencontres est de maintenir ou rétablir les liens entre les parents et leurs enfants dans des situations particulièrement conflictuelles après une séparation, ou lors de difficultés spécifiques (santé mentale, alcoolisme, toxicomanie, etc.). L'objectif à terme est de faire en sorte que les rencontres puissent avoir lieu en dehors de ce type de structure » (extrait du rapport du Haut Conseil à la Famille, « Les politiques de soutien à la parentalité », septembre 2016).

Les espaces de rencontre s'inscrivent donc dans le champ de l'exercice de l'autorité parentale et du droit d'accès de l'enfant à ses deux parents qui a été affirmé en 1989 dans la Convention internationale des droits de l'enfant. Depuis le 5 mars 2007, ils figurent dans le code civil aux articles 373-2-1 et 373-2-9.

Ce dispositif permet aux enfants de garder un lien avec leurs deux parents ; il aide et accompagne les parents pendant une courte période transitoire (moins de 6 mois pour 39 % des mesures judiciaires et même 56 % pour les mesures non judiciaires !) à mettre en place les conditions nécessaires à l'exercice de leur coparentalité et, au-delà des parents, à maintenir ou restaurer des liens dans des situations de crises intra-familiales.

Le financement de ce dispositif s'est structuré à partir de janvier 2015, date à laquelle la prestation de service de la CNAF a été créée pour soutenir les espaces de rencontre (à hauteur de 30% des coûts) et augmenter les financements consacrés au développement de ces services en direction des familles.

Le ministère de la Justice dénombre 174 associations animant des Espaces de rencontre en 2016, intervenant dans **324 lieux différents**. Il est de très loin le principal prescripteur. L'origine des mesures est donc très majoritairement judiciaire (89 % des situations) ; la plupart du temps, elles sont ordonnées par le JAF (à 86 % en 2016).

L'activité des Espaces de rencontre est en augmentation sensible : le dispositif a pris en charge plus de 15 600 mesures nouvelles (+ 10 % entre 2015 et 2016), organisé 169 295 visites (+ 22 % entre 2015 et 2016), ayant bénéficié à 30 632 enfants (+ 17 % entre 2015 et 2016).

Le financement par la prestation de service (PS) dédiée de la CNAF (à hauteur de 30%) et la contribution de la Justice -18% - ne couvrent que 48% du budget de fonctionnement. Le restant dépend donc de montages aléatoires non pérennes. **Ce modèle économique ne permet pas d'assurer la viabilité des services qui sont contraints** pour beaucoup d'allonger les listes d'attente des familles (un quart des décisions de justice !), **de réduire leurs amplitudes horaires, leurs jours d'ouverture, fermer des antennes ou, parfois même, de cesser leur activité**. La PS de la CNAF a même des effets contraires, elle devient un argument pour un désengagement financier de certaines CAF et collectivités territoriales.

Les collectivités territoriales qui soutiennent les ER à hauteur de 30%, interviennent de manière hétérogène et très inégale au gré des histoires et constructions locales.

Propositions de l'UNAF

➤ Passer de l'étagage d'un dispositif à l'élaboration d'une véritable politique publique

Les espaces de rencontre se sont créés à l'initiative de militants, il y a environ 30 ans. Ils ont gagné en reconnaissance, se sont imposés progressivement dans le champ du soutien à la parentalité, aux confins de la prévention et de la protection de l'enfance ; ils ont connu une professionnalisation et une structuration importantes ces dernières années, particulièrement depuis leur reconnaissance par le code civil en 2007.

L'utilité et l'efficience des Espaces de rencontre, à moindre coût, fait consensus dans tous les travaux de référence, en particulier ceux menés par le Haut Conseil de la Famille qui a donné lieu à un avis du 22 septembre 2016, ou encore dernièrement par le Conseil Economique Social et Environnemental (avis du 24 octobre 2017).

Pour autant, force est de constater que les listes d'attente des enfants et de leurs familles se multiplient et s'allongent, les délais d'attente s'éternisent (jusqu'à 6 ou 8 mois parfois), les décisions de justice ne sont pas appliquées au moment où elles le devraient et que les droits fondamentaux des enfants ne sont pas respectés !

Les structures, quelles qu'elles soient, peinent à trouver la voie de l'équilibre budgétaire (bien souvent, elles sont en déficit structurel); pour celles qui sont en mono-activité, les trésoreries sont souvent exsangues ; il s'agit d'une activité déficitaire qui demande un très fort engagement de la part des associations gestionnaires pour ne pas l'abandonner malgré l'intérêt majeur de sa vocation...

L'UNAF, avec le soutien de son partenaire la FFER (Fédération Française des Espaces de Rencontre), propose et demande :

- ▶ La **détermination d'une enveloppe suffisante et clarifiée en termes de co-financements publics** répondant aux enjeux de la politique publique.
- ▶ Une **clarification de la redistribution des fonds des financements du ministère de la justice via les cours d'appel**, pour une équité de traitement des structures.
- ▶ Une **institution publique unique pilote sur l'ensemble des ressources financières** attachée à cette politique publique.
- ▶ La **résorption complète des listes d'attente des enfants et des familles** (actuellement 25 % des mesures ! source : SADJAV - Service de l'accès au droit et à la justice et de l'aide aux victimes du ministère de la justice) et un **accès aux droits égalitaire sur le territoire national par une augmentation de 3 millions d'euros** du budget (évaluation fine de la FFER).
- ▶ Une **revalorisation de la PS à la hauteur de celle de la médiation familiale** (de 30 % à 75 %) qui acterait le désengagement des collectivités territoriales dont souffrent les structures et éviterait des recherches multiples et souvent vaines de ressources complémentaires.
- ▶ La **fin des zones blanches sur l'ensemble du territoire national** (évaluées à 12 % des départements), y compris en outre-mer. Selon la FFER, une augmentation seulement de 2 millions d'euros du budget dédié permettrait **une couverture totale**. Encore faut-il **susciter une attractivité pour ce dispositif** pour que des structures gestionnaires solides s'engagent et envisagent des ouvertures ! Sans garantie financière durable tout au long de la nouvelle COG 2018/22, aucun développement n'est envisageable.



Contribution de l'UNAF

Fiche : Accès aux droits et numérisation des services sociaux

Groupe : GT 4 – Accès aux droits et aux services, lutte contre le non recours

Analyse de l'UNAF

« Il y a ne serait-ce que dix ans, ne pas avoir d'accès à Internet était un handicap tout à fait surmontable ; aujourd'hui, c'est devenu un facteur de marginalisation accélérée : chercher un emploi, accéder à ses droits, mener des démarches administratives ne peuvent, pour l'essentiel, plus se mener sans numérique ».

Or, les plus fragiles socialement, les familles en situation de pauvreté en ont encore plus besoin que les autres. « La privation de numérique devient alors la source d'une double voire triple peine, car ce sont le plus souvent les plus démunis – économiquement, mais aussi en capital culturel, social – qui se retrouvent dans cette situation. » Valérie Peugeot, chercheuse et présidente de l'association Vecam.

La fracture numérique pour les populations pauvres peut tenir tout à la fois d'une fracture d'équipement mais aussi d'une fracture d'usage.

Ainsi, 41 % des ménages à bas revenus (moins de 1 500 euros par mois) s'estiment « déconnectés », c'est-à-dire exclus du numérique, alors que sur l'ensemble de la population française, ils ne sont que 20 % à se considérer comme tels (source : connexion-solidaires.fr). Les motivations sont connues : complexité des démarches, peur de l'erreur, manque d'interaction humaine.

Le risque est alors celui d'un non recours à ses droits qui va renforcer les difficultés vécues par ces populations.

Dans le contexte de la mise en œuvre de la stratégie nationale pour un numérique inclusif prévue pour avril 2018, plusieurs axes de réflexion et d'actions font l'objet de différents groupes de travail : atteindre et orienter les publics cibles, structurer l'offre de médiation et de formation et mobiliser les financements nécessaires.

En particulier, de nombreux dispositifs de médiation numériques existent dans les territoires mais ne sont pas suffisamment connus ni des populations concernées, ni des professionnels au contact de ces populations (intervenants sociaux, associations solidaires, médiation sociale). En outre, leur utilité est parfois réinterrogée dans un contexte de moyens financiers tendus.

Par ailleurs, dans le contexte de la dématérialisation rapide, les professionnels et les bénévoles du champ social et solidaire sont sollicités par les populations qui ne parviennent pas à accéder à ces droits via l'entrée numérique. Ces populations qui peuvent être plus ou moins des habitués de ces services sont tout autant en demande d'accompagnement numérique que de réassurance quant aux outils numériques.

Contribution de l'UNAF

Or, les acteurs du champ social et solidaire n'ont pas tous nécessairement la culture numérique suffisante pour accompagner ces populations à réaliser leurs démarches d'accès aux droits en ligne. De même, le recours aux outils numériques par les professionnels doit s'accompagner d'une réflexion éthique et déontologique afin de donner du sens à ces nouvelles formes d'intervention.

Propositions de l'UNAF

1. **Garantir à chaque citoyen, notamment les plus vulnérables, un accompagnement humain dans l'accès à leurs droits. La dématérialisation doit être une option et non le seul moyen d'accès par le maintien de guichet/accueil physique.**
2. **Lever les barrières de financement des équipements et de l'accès au numérique notamment pour les populations les plus vulnérables : aides financières, développer le marché de seconde main ... afin de rompre définitivement la fracture d'équipement.**
3. **Développer des outils d'évaluation des compétences numériques des personnes afin de mieux identifier les besoins en matière d'accompagnement numérique.**
4. **Faire connaître les sites utiles et les dispositifs d'inclusion numérique existants notamment via des systèmes de type cartographie.**
5. **Garantir aux plus démunis l'accès gratuit à des dispositifs d'inclusion numérique (par exemple via des systèmes de type chèque culture numérique APTIC).**
6. **Renforcer la coordination et promouvoir la montée en compétence croisée de l'ensemble des intervenants (travailleurs sociaux, bénévoles et professionnels du champ social et solidaire, les médiateurs numériques, les aidants numériques) afin d'apporter une réponse globale aux populations.**
7. **Soutenir le passage à l'échelle des dispositifs d'accompagnement au numérique sur l'ensemble du territoire par la mise en place d'un financement par les opérateurs publics et les collectivités territoriales.**