

**RAPPORT A MADAME LA MINISTRE DE L'EMPLOI ET DE LA  
SOLIDARITE**

**CONFERENCE  
DE LA FAMILLE**

*La vie quotidienne des familles.*

Rapport  
présenté par  
Mme Michèle ANDRE

Mai 1998

## **SOMMAIRE**

INTRODUCTION

**CHAPITRE I** : *POLITIQUE FAMILIALE ET RECONSTRUCTION DU LIEN SOCIAL*

**CHAPITRE II** : *ELEMENTS DE REFLEXION EMANANT DU GROUPE LOCAL (CLERMONT-FERRAND, AVRIL 1998)*

**CHAPITRE III** : *LE LOGEMENT*

**CHAPITRE IV** : *CONCILIATION VIE FAMILIALE ET VIE PROFESSIONNELLE*

**CHAPITRE V** : *METTRE EN COHERENCE LES AIDES PUBLIQUES EN FAVEUR DE L'ACCUEIL DES JEUNES ENFANTS*

**CHAPITRE VI** : *LE TEMPS LIBRE : ENJEUX EDUCATIFS ET SOCIAUX*

## INTRODUCTION

On entend trop souvent dire que si notre société fonctionne mal. Si les comportements déviants de certains jeunes mettent en péril la cohésion sociale, c'est parce que les familles ne jouent plus leur rôle :

- Elles éduqueraient moins bien,
- Elles ne transmettraient plus de valeurs, etc...

Au nom de cela, et pour des effets médiatiques, vite éteints, on entend des déclarations péremptoires de tel ou tel politique :

- « Supprimons les allocations familiales aux familles défailtantes »
- « mettons en prison les parents des délinquants, etc... »

Trop souvent également devant le simple travail éducatif, certains professionnels n'auraient comme recours que les services de police ou de justice.

Pour ma part, parce que je dirige un établissement d'enfants handicapés depuis plus de 20 ans, adjointe à la mairie de Clermont-Ferrand depuis 15 ans, je ne m'inscris pas dans cette façon de penser.

J'ai en effet trop souvent entendu les **réelles difficultés que vivent certaines familles.**

Les jeunes ne trouvent pas d'emploi et ne quittent donc pas la maison, où les conflits surgissent.

Certaines allocations familiales supprimées à l'âge normal, mettent en péril les budgets familiaux.

Les effets des ruptures, séparations, divorces, violence, se font ressentir pendant des années, aussi bien sur les femmes, les hommes et les enfants.

Je pense que les **parents** restent les **acteurs** principaux pour la **construction du lien social**, mais qu'ils ne sont pas les seuls **acteurs de l'éducation.**

**L'école** joue un rôle dans la construction de la personnalité, mais elle ne fonctionne que 170 jours par an.

D'autres acteurs, **services municipaux, associations sportives, culturelles et sociales**, contribuent largement à l'éducation des enfants et des adolescents.

**C'est donc aujourd'hui une politique globale de la famille qui est nécessaire.**

Les conditions de logement, la stabilité de l'emploi, l'accès aux équipements et services collectifs, un système scolaire de qualité, la sécurité dans les transports et dans la rue, jouent un rôle tout aussi primordial que les prestations attribuées aux familles.

Il faudrait bien sûr rappeler à certains parents, leurs responsabilités, aider ceux qui peinent, et pas seulement en terme économique, à assurer leur rôle de parents. Mais rien ne peut remplacer la famille même si sa composition change rapidement.

Tout ce qui sous-tend ce rapport, repose sur le fait que les femmes aspirent aujourd'hui à l'autonomie, et veulent exercer une activité professionnelle.

Elles ne sont donc plus seulement les mères toutes dévouées à leur mari et à leurs enfants, à qui l'on demandait de garantir le confort et la sécurité.

La difficulté est aujourd'hui de concilier la vie professionnelle et la vie familiale, et de trouver le temps pour éduquer les enfants.

Dans le court laps de temps de ma mission, il ne m'a malheureusement pas été possible de traiter de façon exhaustive l'ensemble des questions de la vie quotidienne.

Je n'ai donc pas abordé les questions ayant trait à la prise en charge des cantines, aux effets du transport sur le temps qui reste.

Je n'ai pas abordé non plus les problèmes de santé, pas plus que l'aspect spécifique de la présence d'un enfant handicapé dans une famille.

Mon rapport s'articule donc autour de 4 axes de propositions :

1- Conforter les familles dans leur rôle éducatif en soutenant la parentalité, en prévenant les dysfonctionnements familiaux, en repérant de façon précoce les troubles de comportement, en accompagnant les ruptures.

2- Promouvoir une politique du logement qui prenne mieux en compte la dimension évolutive des familles, notamment celles qui connaissent des difficultés, et les besoins spécifiques des jeunes adultes.

3- Concilier vie familiale et vie professionnelle en développant et diversifiant les congés parentaux et familiaux, en adaptant et en améliorant le dispositif d'accueil et de garde des jeunes enfants.

4- Développer une véritable politique du temps libre des jeunes et de leurs parents.

Que soient particulièrement remerciés ici : Guy JANVIER, Conseiller Technique de Martine AUBRY pour sa disponibilité et sa compétence. Pierre GAUTHIER, Directeur de l'action sociale qui a mis à ma disposition l'ensemble de ses services, ainsi qu'un rapporteur de qualité en la personne de Philippe SAINT-MARTIN, dont je tiens à saluer la compétence, la curiosité intellectuelle, et la grande force de travail.

Merci également à mon groupe Clermontois : Pierre DANIEL, Directeur du CRDP, mon ancien directeur de cabinet, Patrick BEAU et Claude PASSAVY (HLM), Yves LAIR, Président de la FNMO, Michèle MANLHIOT, Culture des Quartiers Mairie, Georges COLLAY,

Directeur du CCAS. Ma collègue, adjointe aux Affaires Sociales, Françoise NOUHEN. Gérard DUTHY, Inspecteur d'Académie Adjoint. En cette période de remise de palmes, une mention particulière à Maurice DAUBANNAY, Inspecteur de l'Education Spécialisée de Clermont-Ferrand, qui à rédigé avec talent le chapitre II.

Michèle ANDRE

**CHAPITRE I**

**POLITIQUE FAMILIALE  
ET RECONSTRUCTION DU LIEN  
SOCIAL**

Il y a quatre ans, lors du colloque "Familles et recherches : nouvelles questions, nouvelles approches, nouveaux aperçus" organisé par l'IDEF dans le cadre de l'année internationale de la famille, Jacques COMMAILLE, Directeur de recherche du CNRS, avait souhaité sortir de son rôle d'expert pour envisager des perspectives politiques à venir.

Il avait envisagé trois scénarios possibles:

1 - Prolonger "l'actuelle" approche gestionnaire des politiques familiales, qui sont pour l'essentiel des politiques de prestation.

2 - Réactiver "l'idéologie" dans le sens d'un retour à la tradition en valorisant un modèle familial "classique" (orientations largement retenues par le rapport de Madame CODACCIONI de 1993).

3 - **Développer une véritable politique de reconstruction du lien social**, favorisant notamment la famille comme lieu de socialisation et d'apprentissage de la citoyenneté.

Cette troisième orientation qui lui apparaissait à l'époque la plus souhaitable me semblerait avoir encore plus de raisons, aujourd'hui qu'hier, d'être retenue.

Dans cette perspective **il faut rappeler fortement que la politique familiale ne se réduit pas aux seules prestations familiales** et à l'ensemble des aides monétaires, directes ou indirectes, accordées aux familles.

Les conditions de logement, la stabilité dans l'emploi, l'accès aux équipements et services collectifs, un système scolaire de qualité, la sécurité dans les transports et dans la rue jouent un rôle tout aussi primordial que les prestations attribuées directement aux familles.

De même la régulation par le droit s'avère tout aussi importante que les aides matérielles. Les réformes mises en oeuvre ces dernières années concernant le divorce ou l'autorité parentale nous le rappellent.

Enfin les débats de principe autour de la politique familiale ne peuvent plus se limiter à la confrontation entre un modèle familial traditionnel en régression et un modèle contemporain plus centré sur les droits des individus dont on perçoit de plus en plus les limites ; pas plus d'ailleurs qu'à l'opposition entre une approche horizontale prenant en compte le fait familial dans son universalité et une approche sociale privilégiant de façon spécifique les familles pauvres.

De plus en plus discrète à l'égard d'un objectif démographique jamais récusé, la politique familiale de notre pays a réussi à concilier un désengagement continu relatif de l'effort de la collectivité avec une amélioration

sensible des modes d'accueil de la petite enfance et avec un système de prestations familiales qui permet à un nombre important de familles d'échapper à la grande pauvreté.

La poursuite de ces objectifs contradictoires a toutefois eu pour effet de rendre de moins en moins lisible une politique qui, ne touchant plus aujourd'hui qu'une minorité de familles, est peut être devenue étrangère aux préoccupations du plus grand nombre d'entre elles maintenant confrontées aux problèmes des grands adolescents ou jeunes adultes touchés par le chômage et à la prise en charge de personnes âgées dépendantes dont le nombre s'accroît régulièrement.

Ces évolutions récentes redonnent d'ailleurs une grande actualité à un questionnement ancien sur la place respective des solidarités familiales et des solidarités collectives.

**En tout état de cause les grands bouleversements de la famille qui sont intervenus au cours de la période contemporaine (le "grand remue ménage" pour Evelyne SULLEROT) ont vraisemblablement un caractère irréversible.**

Mais faut-il pour autant que l'Etat s'efforce seulement d'en corriger les effets les plus négatifs sans prendre parti ? A l'évidence il ne peut plus y avoir aujourd'hui de politique familiale qui ne prenne fortement en compte la diversité des typologies familiales et des modes de vie, mais l'Etat ne doit pas nécessairement rester indifférent à certaines évolutions au prétexte que les fonctionnements familiaux relèveraient uniquement de la sphère privée.

Ainsi, les pouvoirs publics en charge du bien commun ne peuvent pas se désintéresser des effets des ruptures familiales sur l'équilibre des jeunes ou des difficultés croissantes d'un certain nombre de familles à exercer leurs responsabilités éducatives. Il y a des besoins nouveaux auxquels la collectivité doit répondre mais elle ne doit pas pour autant décharger les personnes de leur responsabilité propre. Ce débat est très actuel.

Dans un contexte d'inquiétude collective quant à l'avenir des relations familiales et d'incertitude quant à la capacité de certaines familles à assurer leurs fonctions parentales et éducatives, le ministère de l'emploi et de la solidarité doit être porteur de réflexions et de propositions dans ce domaine.

#### 1 - CONFORTER LES FAMILLES DANS LEUR ROLE EDUCATIF EN PRENANT MIEUX EN COMPTE LA DIMENSION FAMILIALE DANS LES POLITIQUES PUBLIQUES.

Dans le contexte des problèmes que connaît la société française d'aujourd'hui, il apparaît indispensable de conforter les familles dans leur rôle



éducatif en prenant mieux en compte la dimension familiale dans les diverses politiques publiques mises en oeuvre.

Ainsi la limite de la politique de la ville c'est d'abord la détérioration du tissu social et familial dans les quartiers difficiles avec toutes les conséquences qui en résultent. Les propositions sur le champ institutionnel sont sans doute intéressantes mais elles ne résoudront rien si les dislocations familiales continuent à produire de la délinquance, des incivilités, des violences et donc de l'insécurité.

**A cet effet la volonté de réintroduire la dimension familiale et éducative dans l'ensemble des actions publiques où elle est susceptible de trouver sa place devrait être affirmée.**

A cette fin des propositions comme la création d'un délégué interministériel à la famille, la mise en place d'un Comité interministériel, l'obligation de produire une fiche d'impact "famille" avant d'adopter certaines mesures méritent d'être examinées mais en sachant qu'elles n'auront qu'un effet médiatique d'annonce si elles ne sont pas la traduction d'une réelle volonté politique.

## **2 - SOUTENIR LA PARENTALITE**

L'exercice de la parentalité devient aujourd'hui de plus en plus difficile notamment pour les jeunes couples, les familles monoparentales, les familles recomposées, les familles issues de l'immigration.

Différents facteurs sont à l'origine de cette situation : les modifications des relations intergénérationnelles, le développement du travail à temps plein ou atypique des mères hors du foyer familial, la précarité de l'emploi, les difficultés de logement, les conflits conjugaux, l'évolution des mentalités et des représentations surtout.

**Il convient donc d'aider les parents, et plus particulièrement les pères, à assurer leur rôle parental et notamment la fonction d'autorité qui lui est attachée.**

A cet effet il faudrait commencer par leur rendre toute leur place dans des situations dont ils ont eu trop tendance à être écartés voire exclus par les professionnels de l'éducation, de l'enseignement, du social, de la police et de la justice. Ne sont-ils pas d'autant plus démissionnaires qu'ils ont été disqualifiés ?

Mais il faudrait aussi inventer des actions d'accompagnement et de soutien en direction de ces parents et de ces pères pour leur rendre estime de soi et dignité vis à vis de leurs enfants. Par exemple en les associant réellement à la vie des quartiers et en encourageant leur participation active à la vie de la

cité. Il faudrait aussi **développer des lieux favorisant l'apprentissage de la parentalité** : lieux d'accueil parents-enfants, groupes d'expression, établissements d'information de consultation et de conseil conjugal, etc...

D'autres actions de terrain sont menées sur ces questions dont il faudrait faire le recensement afin de systématiser le développement de celles qui apparaissent les plus pertinentes.

Il faudrait aussi s'attacher à apporter des réponses aux situations dans lesquelles le père est absent (divorce) ou a disparu (familles monoparentales). Conforter la situation du beau parent (le compagnon de la mère), désigner un parrain (pratique américaine quand il n'y a pas de père identifié), mettre en place un conseil familial communautaire, peuvent être des pistes à explorer.

D'une façon plus générale il faudrait être attentif à **soutenir la parentalité et les liens familiaux lorsqu'ils sont fragilisés** par des situations aussi diverses que le chômage, l'hospitalisation, l'incarcération de l'un des parents ou par les comportements à risque de l'un des enfants (fugue, ruptures scolaires, tentatives de suicide, toxicomanie, etc). L'expérience des Relais-enfants-parents menée dans le cas de parents détenus pourrait être étendue à d'autres situations.

### 3 - PREVENIR LES DYSFONCTIONNEMENTS FAMILIAUX

**Plutôt que de s'épuiser dans des politiques de réparation à l'efficacité incertaine mieux vaudrait, souvent, pouvoir prévenir les dysfonctionnements familiaux dès leur apparition.**

Pour cela il faudrait redonner force et vigueur à l'action sociale familiale en permettant, à nouveau, aux travailleurs sociaux, accaparés par les tâches administratives, de rendre visite aux familles.

Les mesures prévues par le programme de prévention et de lutte contre les exclusions et l'apport des emplois-jeunes dans le secteur du travail social, sous réserve qu'ils soient utilisés à bon escient, devraient ouvrir des perspectives dans ce domaine.

Par ailleurs, les travailleuses familiales, qui peuvent jouer un rôle important dans la mise en place et l'amélioration des relations parents-enfants et comme relais auprès des autres professionnels et institutions des difficultés rencontrées par les familles, mériteraient d'être davantage reconnues et utilisées.

Enfin des bénévoles issus des milieux associatifs, en particulier de celui des retraités et des personnes âgées, pourraient être mobilisés dans **des**

## **actions de conseil et de soutien aux familles connaissant des risques de dysfonctionnement.**

Une aide précoce et adaptée peut permettre d'éviter la détérioration de situations qui risquent ensuite de devenir inextricables si elles ne sont pas prises en compte en temps utile.

### **4 - REPERER DE FAÇON PRECOCE LES TROUBLES DU COMPORTEMENT**

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

Les professionnels intervenant dans ce secteur développent maintenant des compétences nouvelles (observation du nourrisson, accompagnement de la parentalité...) **pour mieux prendre en compte l'apparition des fragilités et des carences affectives** qui peuvent se manifester chez l'enfant sans nécessairement attirer l'attention de l'entourage. Or, si ces professionnels savent de mieux en mieux répondre à ces situations, trop souvent les moyens (matériels et humains en termes de formation spécifique, de travail d'équipe et de soutien) font défaut. Il faudrait donc mieux organiser cette détection précoce.

Les lieux d'accueil parents-enfants, là aussi, peuvent apporter des éléments de réponse efficace. Certains aident à la structuration psychique des enfants et des parents, cependant que d'autres favorisent plutôt les relations intergénérationnelles.

### **5 - ACCOMPAGNER LES RUPTURES**

Dans un contexte marqué par la fragilité des relations de couple, il est devenu aujourd'hui impératif **de remédier aux effets négatifs des ruptures familiales.**

A cet effet la pratique de **la médiation familiale** qui s'est développée en France dans le milieu des années 80 devrait être encouragée.

Favorisant le maintien du lien entre l'enfant et ses deux parents dans les situations de conflits liées au divorce ou à la séparation, elle contribue

grandement à sauvegarder l'équilibre des différents membres de la famille dans une période difficile et éprouvante.

La convention d'objectifs et de gestion passée entre l'Etat et la C.N.A.F. reconnaît depuis peu la vocation des CAF à participer au financement de la médiation familiale, lequel n'avait été assuré jusqu'à maintenant que de manière aléatoire, mais sans incitation forte.

De même **les lieux d'exercice du droit de visite** qui se sont développés pour maintenir le lien des enfants avec leurs deux parents en cas de séparation très conflictuelle de ceux-ci ne bénéficient pas actuellement d'un financement stable.

Une reconnaissance législative de ces dispositifs d'accompagnement des ruptures serait peut-être utile pour permettre une clarification des compétences dans ce domaine entre l'Etat et les Conseils Généraux.

Deux millions d'enfants vivent aujourd'hui séparés de leur père avec lequel beaucoup n'ont plus aucun lien affectif et cela aussi a un coût.

Enfin il faudrait aussi pouvoir mieux prévenir et accompagner les diverses situations de rupture de certains adolescents ou jeunes adultes vis à vis de leur famille (fugues, errance, squats, etc) **en développant largement le réseau de points d'accueil jeunes** mis en place depuis deux ans.

## 6 - METTRE EN PLACE DES ACTIVITES TEMPS LIBRE POUR LES PRE-ADOLESCENTS

Supposée, à tort, pendant trop longtemps, comme étant une tranche d'âge protégée par le double contrôle de l'école et de la famille, les pré-adolescents appellent aujourd'hui l'attention par l'expression d'un mal-être et par des comportements déviants de plus en plus précoces.

Il est donc devenu impératif de prolonger la priorité accordée de façon trop limitative à la petite enfance pour pouvoir prendre en charge avec autant d'attention les 6/16 ans, toute action de prévention gagnant à s'inscrire dans la continuité.

A cet effet il faudrait notamment prolonger jusqu'à cette tranche d'âge le suivi social et sanitaire effectué pour les plus petits par la PMI ainsi que le suggère le Haut comité de la santé publique.

Mais il faut surtout impérativement **développer des activités "temps libre" pour cette classe d'âge**, intermédiaire entre la petite enfance et l'adolescence, à laquelle peu d'activités sont proposées. Des expériences intéressantes se sont développées mais il faudrait leur assurer un financement pérenne au niveau des CAF.

#### 7 - PRENDRE EN COMPTE LES SPECIFICITES DES FAMILLES ETRANGERES OU D'ORIGINE ETRANGERE

Aujourd'hui les familles étrangères, massivement présentes dans les quartiers en difficulté, sont de plus en plus originaires de pays-extra européens aux références culturelles, sociales et religieuses très différentes des nôtres.

Ces familles subissent donc de plein fouet un processus d'aculturation qui les délégitime vis-à-vis de leurs enfants dans un contexte de grand dérèglement des rôles. Elles connaissent, comme les familles autochtones, une montée des processus de décomposition et de recomposition familiale mais dans un contexte souvent beaucoup plus brutal et déstabilisant.

Les conséquences de cette situation et de ces évolutions sont souvent dramatiques pour les enfants, plus d'ailleurs pour les garçons placés en situation d'incertitude identitaire que pour les filles en quête d'émancipation.

Les travaux effectués par des sociologues comme Michel WIEVIORKA et Didier LAPEYRONNIE incitent à **prendre en considération les spécificités culturelles de ces familles**, ignorées des politiques publiques au nom d'une vision étroite du modèle républicain d'intégration.

Des actions de type communautaire menées aux USA et dans les pays d'Europe du Nord pourraient être examinées avec une plus grande attention et expérimentées dans notre pays.

Le fondateur de l'association AIDES rappelait ainsi récemment qu'on ne peut pas concevoir la prévention du SIDA de la même façon suivant qu'on s'adresse à des jeunes beurs des banlieues où à des femmes africaines d'origine sub-saharienne.

On pourrait étendre le raisonnement à d'autres problématiques (médiation, tutelle, etc).

#### 8 - REFLECHIR AUX PROBLEMES POSES AUX FAMILLES PAR LA PRISE EN CHARGE D'ADULTES EN MANQUE D'AUTONOMIE.

Les modifications contemporaines des modes de vie ont conduit à **mettre à la charge des familles, des adultes en manque temporaire ou définitive d'autonomie** (grands adolescents en attente d'insertion professionnelle, jeunes

adultes après divorce plus ou moins précoce, personnes âgées dépendantes, notamment).

A une époque plus ancienne marquée par le plein emploi, la stabilité des couples et une espérance de vie plus courte les familles étaient moins sollicitées pour assurer ce type de prise en charge pour lesquelles elles reçoivent peu d'aide de la collectivité.

Il serait donc souhaitable d'aborder ces questions qui concernent aujourd'hui beaucoup de familles.

#### PROPOSITION DE METHODE

Les orientations ainsi proposées si elles devaient être retenues, marqueraient un tournant politique important de notre politique familiale en rupture avec les choix opérés ces dernières années.

En effet l'analyse qui peut être faite de la politique familiale au cours de la dernière période est celle d'une déformation progressive en faveur des prestations sociales et au détriment de l'action sociale dans le cadre d'une répartition déjà très favorable aux prestations familiales (160 MdF de prestations familiales pour 12 MdF d'action sociale).

Les orientations ici présentées conduisent à proposer **très clairement un rééquilibrage entre dépenses de prestations et dépenses d'action sociale.**

De telles évolutions ne sont évidemment possibles que si l'opinion y apporte une adhésion suffisante permettant de surmonter les résistances prévisibles qui ne manqueraient pas de s'exprimer, d'où l'impérieuse nécessité d'une réflexion et d'une concertation approfondies tant au plan politique qu'avec les organismes et mouvements concernés.

## CHAPITRE II

# ELEMENTS DE REFLEXION EMANANT DU GROUPE LOCAL

## (CLERMONT-FERRAND, AVRIL 1998)

*"Quoi qu'il arrive, la famille restera la base de toute société, ne serait-ce que parce qu'elle est la seule structure à réunir deux éléments indispensables à toute vie sociale : la différence des sexes et la différence des générations"<sup>1</sup>*

*Toute action qui permet de mieux intégrer les jeunes à partir de leur milieu de vie habituel (l'école en particulier) contribue à intégrer leur famille dans le tissu social environnant.*

*Toute action qui permet de mieux intégrer une famille dans son environnement immédiat facilite l'intégration de ses enfants dans leur milieu de vie habituel, et donc à l'école...*

### **1 - POINT DE DEPART : DEFINIR UNE POLITIQUE FAMILIALE EDUCATIVE**

Ces premières affirmations constituent la toile de fond de la réflexion du groupe. Elles illustrent l'approche possible d'un problème qui ne peut trouver sa solution qu'au travers d'une

---

<sup>1</sup> Albert Donval, enseignant à l'Institut des sciences de la famille de Lyon, lors d'une conférence au CRDP de Clermont-Ferrand, le 17 avril 1998. Il rappelait également : "Au cours de rencontres sociales organisées à Lyon, on soulignait déjà la crise de l'autorité parentale. C'était ... en 1924 !"

réorientation de la politique d'ensemble concernant la famille et les enfants, prenant appui délibéré :

- 1. sur la responsabilisation des personnes, pour rompre avec les pratiques actuelles qui conduisent au mieux à l'assistanat, au pire à "l'accompagnement" de conduites pouvant évoluer jusqu'au délit voire à la délinquance.

- 2. sur les effets structurants que constituent les *passages obligés* pour toute personne présente sur le territoire français (suivi médical pré et post natal, école...).

Au-delà des aspects d'ordre public qui peuvent parfois nécessiter le développement d'actions normatives, répressives ou de protection, c'est *l'action éducative*, au sens large, scolaire et non scolaire, qui doit donc être privilégiée.

Considérée sous l'angle de l'obligation, pour la société, de permettre à chacun d'élaborer un projet personnel au travers de l'apprentissage des choix, cette action concerne toutes les personnes, de tous les milieux sociaux, à tous les âges de la vie.

Une activité proposée n'a de sens que si elle s'inscrit dans cette perspective qui dépasse son contenu même. Les technicités diverses, nécessaires en tant que point de départ pour engager et impliquer réellement des personnes, doivent ne pas en occulter la finalité : contribuer à créer/recréer le lien social, seul garant d'une démarche vers une intégration réussie de toutes les personnes au sein de la collectivité.

## 2 - L'ACCES DE TOUTES LES FAMILLES AUX DROITS ET AUX BIENS

La centration sur *les familles* ne doit pas se limiter à l'examen des conséquences négatives qu'a pour certaines, en nombre croissant, la dégradation de leurs conditions de vie aussi bien dans les quartiers que dans les zones rurales.

Ce sont, à l'inverse, les possibilités qu'ont les familles *intégrées* (qu'elles soient constituées, dissociées, recomposées ou non) de savoir faire valoir leurs droits et de bénéficier d'un ensemble de biens, sur tous les plans (informatif, social, culturel, sportif, du loisir, de l'habitat et de son environnement, etc.) qui doivent orienter la réflexion. Comment faire en sorte que toutes puissent accéder à ces droits et bénéficier de biens lorsqu'ils sont communs et devraient pouvoir être proposés au choix de tous ?

Il ne s'agirait donc pas d'imaginer, une fois de plus, la mise en place de "dispositifs particuliers" pour des "personnes particulières", mais bien d'envisager les conditions de l'accès de tous aux mêmes droits et au bénéfice des mêmes biens en tenant compte des situations qui sont celles de chacun : en ce sens les difficultés objectives qu'ont certaines familles sont à prendre en compte, sans qu'elles donnent lieu à la mise en place de circuits conduisant, de fait, à plus d'exclusion.

La désignation *à priori* de publics, zones, quartiers... dits "en difficulté" risque, si on se limite à cette désignation d'exclure un peu plus les populations elles-mêmes, placées ainsi, de fait, dans la situation d'exiger une aide, un soutien, une assistance, ou, plus souvent, d'être dans une



situation d'attente, de quasi relégation, qui met un peu plus en difficulté l'ensemble des membres de la famille.

Au-delà du constat relatif à la "qualification" de ces populations, la vraie question est celle de leur donner le pouvoir d'agir elles-mêmes pour demander, être conseillé, trouver les éventuels médiateurs sociaux, éducatifs ou administratifs.

Si l'on considère la famille comme le premier élément de la société sur lequel l'attention doit être portée, il convient de préciser que la politique à mettre en œuvre concerne un ensemble non défini englobant au moins trois générations (ascendants, parents, enfants) que les personnes concernées vivent ou non sous le même toit, que les parents constituent un couple stable, dissocié et/ou recomposé.

### **3 - DROIT, OBLIGATION ET CHOIX**

Tous les aspects de la vie quotidienne sont à envisager. Il n'empêche qu'ils ne situent pas les membres de la famille dans une relation unique avec "l'extérieur". Certains aspects relèvent d'une **obligation** à laquelle les pouvoirs publics répondent également obligatoirement en organisant les choses (la scolarité). D'autres aspects relèvent de l'obligation faite aux familles (aux parents) mais qu'ils doivent exercer librement (soins et aide matérielle aux ascendants et aux descendants). Enfin, d'autres aspects relèvent du **choix** (loisirs, culture, activités sportives, etc.).

Dans ces situations, toutes les personnes ne sont pas à égalité et c'est ce qui justifie précisément la nécessité de la réflexion actuelle.

Un droit, une obligation, un choix, ne peuvent s'exercer sans que des conditions de diverse nature ne soient en place :

- possession des minima matériels et financiers (mais c'est très largement insuffisant),
- possibilité de maîtriser le temps (une personne peut savoir comment accéder à tel service ou à tel bien alors qu'elle ne dispose que de fort peu de temps ; une autre peut ne pas trouver le temps de faire alors que l'absence de travail semble la "libérer" pourtant totalement ...),

- possession des moyens culturels permettant l'accès à l'information. Une organisation plus claire, facilitante des choses en ce domaine n'est malheureusement pas suffisante : encore faut-il savoir utiliser l'information, identifier son objet, les services et les personnes concrètes à contacter. On mesure là l'inégalité considérable dans l'accès *efficace* à tous les modes d'information. Internet répondra-t-il (et comment ?), à ces préoccupations ?

Il conviendrait donc de réfléchir sur les moyens de donner/redonner le pouvoir aux familles elles-mêmes, quel que soit le mode de relation à l'activité humaine considérée (obligation mise en œuvre par les puissances publiques, obligation nécessitant un choix des personnes, activités

"libres"). En tout état de cause, il s'agirait de permettre aux personnes, quels que soient leurs statuts culturels, sociaux et économiques, d'être dans la situation de **choisir** les activités les conduisant à agir en dehors de la cellule familiale.

#### 4 - ENFANTS ET PARENTS

*En difficulté* ou pas, toutes les familles accordent, de fait, une importance capitale à leurs enfants. L'investissement à leur égard compense le sentiment de dévalorisation que certaines rencontrent lorsqu'elles vivent dans une situation sociale particulièrement dégradée. En témoignent les relations - même conflictuelles - entretenues avec le milieu scolaire par exemple, perçu comme ne faisant ce qu'il devrait faire et comme renvoyant une responsabilité aux familles elles-mêmes qui ne l'acceptent évidemment pas.

Si les professionnels vivent mal, on les comprend, la tournure parfois agressive de cet investissement, il n'en demeure pas moins l'expression d'une *extériorisation* de la famille, d'une préoccupation exprimée de manière non pertinente, peut-être, mais qui témoigne cependant d'un intérêt pour "autre chose" en dehors du temps et de l'espace familiaux. Le conflit éventuel témoigne au moins de l'intérêt que portent généralement tous les parents à leurs enfants, même s'ils ne savent pas trouver les voies permettant de positiver cet intérêt.

Les médiations possibles sont particulièrement insuffisantes dans notre pays. Si, aux plans départemental et national, telle association peut, doit, être considérée comme représentative des familles, qu'en est-il au plan local ? Quelles possibilités concrètes ont toutes les familles (y compris, évidemment celles qu'on estime "en difficulté") d'avoir recours au groupement, à l'association qui peut et veut réellement l'entendre (la "défendre" au sens syndical du terme) ?

Dans ce registre il est évident que c'est aux associations elles-mêmes de poser cette question et de rechercher désormais les meilleures façons d'aider toutes les familles, non pas seulement en les "représentant" *à priori*, mais en leur donnant la possibilité de se regrouper pour réfléchir ensemble, pour se projeter dans un avenir proche ou plus lointain et pour bénéficier ainsi de la confrontation avec d'autres personnes, hors du noyau familial et pour autre chose qu'une satisfaction immédiate et locale d'un "besoin", d'une "revendication".

#### 5 - L'ECOLE ET SON ENVIRONNEMENT

L'intérêt est évident de réfléchir, au-delà des sentiers battus, sur le rôle essentiel de l'école<sup>2</sup>, du fait de son caractère obligatoire en reposant avec l'ensemble des familles les conditions de vie en commun à partir d'une structure qui devrait être (plus et mieux) productrice de socialisation et d'intégration pour tous, enfants et adultes.

Que peuvent l'association de parents d'élèves, le conseil d'école ou d'établissement au regard de ce que pourrait exprimer telle ou telle famille réelle pour ses enfants?

---

<sup>2</sup> Cf. le récent rapport interministériel sur *la prévention et le traitement de la délinquance des mineurs* remis le 16 avril au premier ministre. Ce rapport souligne le rôle particulier de l'école comme "institution centrale de socialisation et d'intégration".

Transformer l'école *obligatoire* en école de tel ou tel quartier, de tel ou tel village, *choisie* parce qu'on se l'approprie en essayant avec tous ses acteurs de la faire mieux correspondre à ses finalités sociales, pourrait être le projet de **l'association d'école**, à inventer.

Il ne s'agirait donc pas de remplacer ces groupements qui ont leur validité propre mais de trouver le mode d'organisation collective qui aurait pour seul objectif de constituer la *communauté scolaire* au sens le plus large possible, afin de construire du *choisi* dans de *l'obligatoire*.

Si des réflexions du même type peuvent être menées pour tous les services publics présents dans un quartier ou un village, l'école est pratiquement seule à posséder les caractéristiques d'une obligation qui concerne :

- tous les enfants,
- leurs parents,
- des professionnels enseignants ou non enseignants,
- des collectivités territoriales, des administrations d'Etat,
- de nombreux partenaires de toutes natures.

Une *association d'école* pourrait aussi associer les adultes qui n'ont pas encore ou qui n'ont plus d'enfants en âge d'être scolarisés et favoriser ainsi les liens entre générations.

Dans tous les cas, les actions engagées devraient conduire à l'implication des personnes (jeunes et adultes) pour sortir des préoccupations de consommation renforçant les aspects négatifs du "tout, tout de suite". D'une certaine manière, l'éducation et la pédagogie du projet nécessitent une construction, une mise à distance temporelle, la satisfaction des besoins qui ne s'inscrit pas dans un immédiat aliénant : "on doit aussi apprendre à gérer sa frustration" pour la positiver dans l'élaboration d'un projet.

Il conviendrait enfin d'être très attentifs aux risques de déstructuration ou de désinvestissement des jeunes et des familles au moment des changements de structures (cycles ou degrés d'enseignement) qui les font engager un autre type de relation avec un système scolaire dont les règles, les cultures ne sont pas les mêmes de la maternelle à l'université. Un accompagnement spécifique est sans doute à prévoir pour que les passages (école maternelle/école élémentaire/collège/lycée...) se révèlent porteurs de continuité positive malgré les changements -nécessaires- qu'il ne s'agit pas de banaliser.

A cet égard, l'admission au collège, qui correspond à l'entrée dans l'adolescence, est particulièrement importante et nécessite une réflexion particulière.

## **6 - RETROUVER L'ASSOCIATIF DANS L'ASSOCIATION**

Une politique d'ensemble de la famille devra pouvoir s'appuyer sur le réseau associatif œuvrant dans les secteurs sociaux, éducatifs, culturels, sportifs et de loisirs en incitant aux réorientations en direction de tous les publics et non plus seulement de ceux qui savent y accéder. Une politique volontariste en ce domaine concernerait toutes les associations qui bénéficient de financements publics. La dynamique associative devrait permettre ainsi de passer des "logiques de catalogue" (accès à la consommation d'activités pour les familles qui savent les utiliser) aux

"logiques de projets" élaborés **avec** les personnes (enfants et parents) à impliquer dans une activité sociale, éducative, culturelle, sportive ou de loisir.

En ce sens, le maintien et le renforcement d'un réseau fort d'associations souvent fédérées aux plans départemental, régional et national est à encourager. La réorientation de leurs actions pourrait être suggérée de manière ciblée (aides financières, réflexion sur la "fonction" de bénévole, utilisation pertinente des emplois-jeunes, etc...). Il ne s'agirait pas de conforter ou de renforcer une approche gestionnaire (des actions pérennisées pourraient souvent actuellement relever directement de la puissance publique) mais bien de favoriser la mise en œuvre d'actions à durée limitée, sur contrats, mettant les personnes pour lesquelles elles sont imaginées au centre du dispositif.

Si, ponctuellement, de petites associations locales ont pu se créer et se développer à partir de projets précis et concrets impliquant des jeunes et leurs familles, elles doivent pouvoir, en s'appuyant sur les réseaux périscolaires (associations, conseils et groupements divers) ou paramunicipaux (offices sportifs, culturels, de loisirs et de jeunesse), trouver un support organisationnel à des activités à reproduire sinon à pérenniser : l'instabilité que créent des modes de financement lourds, lents, complexes et exigeants quant aux évaluations, s'oppose au libéralisme qui préside parfois à l'attribution automatiquement reconduite de subventions à des associations déjà connues de la puissance publique.

#### 7 - DEFINIR L'ORGANISATION GENERALE (POLITIQUE), IDENTIFIER LES RESPONSABILITES CONCERNANT LA MISE EN ŒUVRE (TECHNIQUE) DES ACTIONS

La réalisation des contrats de ville ou des contrats intercommunaux en zone rurale témoigne des possibilités qui s'ouvrent désormais dans le cadre de partenariats nécessitant l'identification claire de deux niveaux de responsabilité :

- responsabilité politique : quel est le service de l'état ou quelle est la collectivité territoriale qui exerce cette responsabilité sur un plan général, sur le moyen et le long terme ? En ce sens, il importe de renforcer les services publics, de manière concertée avec les habitants et leurs représentants élus, aussi bien dans les quartiers que dans les zones rurales;

- responsabilité technique : la mise en œuvre d'un projet précis s'insérant dans un ensemble politique plus vaste implique le repérage du professionnel (ou du représentant de l'association) qui doit préparer les conditions de sa mise en œuvre, même si lui-même n'en est pas acteur direct.

Chacun s'accorde à reconnaître l'intérêt du travail qui associe des partenaires aux missions et statuts différents. Encore faut-il admettre un abandon à d'autres de ce qui pouvait être considéré jusqu'alors comme relevant de sa responsabilité propre et exclusive ! De même qu'il faut admettre que des financements (ou des moyens en personnel) passent en partie ou en totalité sous d'autres responsabilités.

Même dans le cas où les familles peuvent se voir dépossédées, en partie, de leur responsabilité par l'attribution directe de moyens à un établissement scolaire par exemple (nutrition, accès à la santé...), pour pallier leurs défaillances, comment peut-on les associer pour que ces actions aient une valeur éducative ?

De la même manière et dans tous les cas, une aide apportée, un service assuré, une activité sportive, de loisir ou culturelle menée ne devraient pas être conduits sans que ces questions n'aient été abordées par ses promoteurs et ne fassent explicitement partie du projet.

## **8 - DES ACTEURS POTENTIELS DONT LE CONCOURS EST A ORGANISER**

Trois catégories d'acteurs particuliers pourraient tenir un rôle à jouer dépassant la simple définition de leur fonction immédiate, fonctionnelle, technique, professionnelle (présente ou passée). Trois catégories pour lesquelles l'accent mis sur la dimension sociale générale de leurs activités permettrait à la fois de multiplier les contacts entre les différents services, professionnels... ayant à œuvrer avec les mêmes personnes et de contribuer à maintenir/établir la solidarité entre générations :

1. les personnes se destinant à des professions éducatives, sociales, et d'encadrement sportif: il est évident que la dimension sociale de leur action doit être prévue dans les plans de formation, de même que les aspects conduisant à travailler avec d'autres (élus, professionnels, militants associatifs, responsables de services administratifs...).

2. les titulaires d'un *emploi-jeune* qui, en tant qu'aînés (jeunes adultes) auraient aussi un rôle particulier à jouer, quel que soit l'employeur. Il serait intéressant d'insister sur la dynamique qu'ils seraient amenés à promouvoir sous réserve que chaque employeur s'astreigne à définir ce qui, dans leur action, doit les conduire à établir des relations avec d'autres services, structures, établissements ou associations dans une perspective de complémentarité des compétences et de transversalité ;

3. les seniors (plus ou moins jeunes retraités) : ils pourraient tout à la fois faire bénéficier une action précise de leurs compétences acquises antérieurement et contribuer à créer ou à maintenir le lien entre les générations.

## **9 - PROMOUVOIR LES ACTIONS INNOVANTES**

Tout se passe comme si la situation d'ensemble étant bloquée pour des raisons politiques, sociales et économiques, plus rien ne serait possible sans de nouvelles lois, dispositions et modes de financement.

Au contraire, et les rapports successifs dans ces divers domaines le montrent amplement, les acteurs de terrain n'ont pas tant besoin de nouvelles lois et de nouvelles dispositions réglementaires que de souplesse pour mettre en œuvre des dispositifs rénovés ou novateurs, pour peu que soit reconnu le droit à cette innovation. Si un certain nombre de conditions sont

nécessaires pour éviter toute dérive, tout risque de sclérose et de pérennisation abusive, il conviendrait de valoriser les actions qualitatives plus que les mises en œuvre quantitatives et/ou médiatiques.

La (les) puissance(s) publique(s) aurai(en)t à définir préalablement avec le promoteur reconnu et désigné les aspects touchant à la prise de décision, concernant le financement de l'action envisagée, son suivi, son évaluation et son terme.

La création d'un *groupe de pilotage*, d'un *pôle de compétences* ou d'un *comité de suivi* aurait l'avantage de permettre la réflexion transversale et collective. Il pourrait aussi travailler sur les conditions d'une "reproductibilité" éventuelle ailleurs et avec/pour d'autres personnes ou groupes de personnes, dans un domaine d'intervention *similaire* (quant aux contenus proposés) ou *différent* (quant à la méthode suivie).

Un inventaire organisé et raisonné des actions innovantes dans ce domaine serait précieux et devrait être communiqué et accessible (fond et forme) aux décideurs élus ou administratifs, aux acteurs sociaux de toutes catégories, aux centres de formation de professionnels, aux réseaux associatifs à tous niveaux<sup>3</sup>.

## **10 - CINQ PROPOSITIONS**

1. inciter, développer et accompagner des contrats de ville (quartiers) et de pays (zones rurales) privilégiant les actions de socialisation et réunissant des compétences diverses (élus, administrations, associations, services...) pour faciliter l'accompagnement de la scolarisation, l'accès aux soins, les propositions d'activités culturelles, sportives et de loisirs.

2. favoriser les projets culturels construits en partenariat et valorisant les rencontres avec l'autre, les liens entre générations et la perception positive des différences.

3. promouvoir une politique du logement coordonnée avec tous les services qui ont à connaître de son environnement, susceptible de faciliter la socialisation et l'intégration. Les situations réelles des personnes devraient être mieux prises en compte (du fait de la présence discontinue des ascendants ou des enfants en raison de la dissociation de familles, par exemple).

4. développer les structures associatives ou les actions que devraient engager les associations "reconnues" permettant d'offrir un accompagnement dans l'élaboration par les parents eux-mêmes de projets pour leurs enfants ("école des parents" ; guidance parentale ; lieux d'écoute, de conseil et de médiation pour l'éducation des enfants ; etc...).

5. généraliser la création *d'associations d'écoles* impliquant les personnels scolaires, les parents et les familles (y compris celles qui n'ont pas encore ou plus d'enfants dans l'école ou le

---

<sup>3</sup> Un exemple parmi d'autres : "*la branche anglaise de Peugeot invente la crèche pour mamies*" article paru dans *Le Monde* du 18 avril 1998, première page

collège du secteur) comme lieux de gestion et de cohérence, favorisant les actions touchant à l'environnement et à la vie des enfants et des familles, et, dans la démarche, privilégiant ce qui touche à l'apprentissage de la démocratie et de la citoyenneté.

# **CHAPITRE III**

## **LE LOGEMENT**



Le logement est une affaire de famille : 27 % des personnes trouvent leur premier logement grâce à leur famille. L'aide se décline en une mise à disposition d'un logement, une transmission du foyer d'ascendants en descendants, un rôle d'intermédiaire entre les enfants et les bailleurs, enfin une solidarité financière (caution, etc.).

Le logement tient en fait une place considérable dans la vie quotidienne des familles. Elément de la santé de l'enfant et du foyer, il favorise l'insertion humaine, économique et sociale. Sa perte fragilise la structure familiale, nuit à la relation de couple, affecte le rapport parent-enfant, détruit les relations extra-familiales, et entraîne une exclusion sociale.

Il n'est pas simplement un toit, c'est un lieu de vie, une ouverture vers l'extérieur. C'est le lieu, l'instrument et le support d'enjeux majeurs qui affectent directement l'organisation de notre société, qu'il s'agisse de la **cohésion sociale**, de l'**intégration** ou de la **concentration urbaine**. En ce sens, le logement ne peut complètement remplir son rôle qu'en s'inscrivant dans un environnement et un urbanisme adaptés, dont les politiques de la ville, de l'aménagement du territoire et de la protection de l'environnement constituent un axe majeur.

Afin de précisément cerner la problématique du logement et plus largement de l'habitat, il convient de garder à l'esprit les grands volumes caractérisant cette fonction. Selon l'enquête emploi 1996, la France compte 23,5 millions de ménages (2,64 personnes par ménage en moyenne), dont la composition évolue pour des raisons sociologiques, culturelles ou de modes de vie. Ainsi, les ménages se répartissent en 7 millions de personnes seules, 1,5 million de familles monoparentales et 15 millions de couples avec ou sans enfants.

D'après la même enquête, ces ménages sont pour 37 % locataires, 32 % propriétaires, 24 % accédants et pour 7 % logés gratuitement. Par ailleurs, il faut rappeler que l'on évalue à 200.000 le nombre de sans abris et à 2 millions le nombre de personnes considérées comme "mal logées".

Le montant des aides allouées par la CNAF au logement était de 73 milliards de francs en 1996, soit 28 % du total des prestations directes (258 MdF). En outre, le montant global de la dépense logement en France (privée et publique) est estimé par la Commission des Comptes du logement à 20 % du PIB. L'encours de crédits investisseurs s'élève à 2.000 MdF et 200 MdF de concours nouveaux sont accordés aux ménages chaque année (source : *Mission d'enquête sur les aides personnelles au logement*, décembre 1994).

Ces statistiques replacent le logement sur le terrain des grands débats de société, au même titre que l'égalité des chances à l'école, la réduction des inégalités ou l'organisation de la protection sociale. Ceci explique la détermination des Pouvoirs Publics de considérer le logement comme une **priorité nationale**, idée à laquelle adhèrent les mouvements familiaux et la CNAF.

Dans ce contexte, la précédente conférence de la Famille s'était interrogée sur la réelle prise de conscience de l'importance du logement dans les dépenses publiques, eu égard à celles consacrées, par exemple, à la santé.

Aussi, à l'occasion de la prochaine conférence de la Famille, paraît-il opportun de prolonger les réflexions engagées précédemment autour de quatre axes :

- solvabiliser les ménages.
- accroître et améliorer l'offre de logements.
- loger les jeunes adultes.
- prévenir et lutter contre les exclusions.

Chaque axe sera abordé à partir d'un constat, d'une problématique et de propositions pouvant en découler.

## 1 - SOLVABILISER LES MENAGES

### Constat

Selon les propres mots du Président de la République lors d'un discours à l'occasion du cinquantième Congrès de l'Union Nationale des Fédérations d'organismes HLM le 3 juin 1989 : "deux français sur trois ne pourraient pas se loger par leur seul revenu et doivent bénéficier d'une aide publique sous une forme ou sous une autre". Le poids du logement dans le budget des ménages est passé en vingt ans de 10 à 20 %, alors que l'évolution socio-économique augmentait la précarité pour nombre d'entre-eux.

Parallèlement, une augmentation continue des aides personnelles a été constatée : 8 MdF en 1978, 67 MdF en 1994 (source : *mission économique de l'UNFOHLM*). Cette situation est notamment la conséquence de la **réforme de 1977** qui visait à privilégier une politique d'aide à la personne par rapport à une aide à la pierre. Elle comportait des caractéristiques qui n'ont plus cours aujourd'hui : hausse uniforme des revenus des ménages, inflation forte limitant les taux d'intérêts réels, développement du marché du logement, caractère transitoire du logement en HLM.

En outre, il faut souligner le "**bouclage**" des aides au logement : depuis 1991, le parc privé bénéficie des aides personnelles (sans conventionnement et sans contrepartie de qualité).

Quant à l'aide à la pierre, son recul est éloquent : elle était de 42 % pour les HLM d'avant la réforme de 1977, elle s'élève à 12 % aujourd'hui. Il s'ensuit une tension sur les montages financiers qui vient s'ajouter à une perte de confiance des opérateurs du fait de la baisse de la solvabilisation des ménages.

### Problématique

La réforme de 1977 arrive à un tournant. En premier lieu, ne convient-il pas de rétablir un lien fort entre aides personnelles et économie sociale du logement ? **Le rééquilibrage entre l'aide à la pierre et l'aide à la personne** doit en effet permettre de préserver la solvabilisation des ménages sans toutefois nuire à la quantité et à la qualité des logements.

En second lieu, le système n'a-t-il pas glissé d'une aide personnelle centrée sur le logement vers une aide personnelle centrée sur les problèmes sociaux, les principaux bénéficiaires, outre les étudiants, étant les titulaires de minima sociaux et les familles nombreuses ? Les prévisions d'accroissement de la précarité et de la pauvreté ne peuvent qu'accentuer cette évolution : ainsi une enquête effectuée dans un département auprès de demandeurs d'un logement HLM neuf montre que pour 50 % d'entre eux les loyers sont prohibitifs. Dans ce contexte, ne faut-il pas renforcer l'**optique familiale** des aides au logement pour solvabiliser par exemple les familles continuant à héberger leurs "grands enfants" ?

### Propositions

- ◆ **aligner les barèmes** de l'allocation de logement familiale et de l'allocation de logement sociale sur celui de l'aide personnalisée au logement, plus solvabilisateur pour les familles notamment du fait du niveau supérieur de ses loyers plafond.
- ◆ **simplifier ces barèmes.**
- ◆ **simplifier les aides** (ou le mode de calcul) sans toutefois les réduire ou les marginaliser. L'opacité caractérise aujourd'hui l'arsenal d'aides chaque année complexifié (3.000 règles de droit). Une meilleure lisibilité permettrait de développer une communication efficace (par l'intermédiaire des CAF) susceptible d'informer au plus juste les familles sur leurs droits.
- ◆ **relever les loyers plafonds** pour permettre à un plus grand nombre de personnes de bénéficier des allocations. Une telle mesure serait à développer progressivement afin d'éviter de peser excessivement sur la branche famille. Un chiffrage est d'ailleurs en cours dans le cadre du groupe de travail Etat/UNAF.
- ◆ **mieux prendre en compte dans les aides les charges locatives** et mieux les maîtriser car leur augmentation incessante aggrave les risques d'insolvabilisation des ménages de manière fort préoccupante, notamment selon le mouvement familial. Etudier plus particulièrement l'effet du chauffage électrique et de l'augmentation du prix de l'eau sur ces charges.
- ◆ **rendre le système d'aide plus réactif** par rapport à des situations évoluant constamment (chômage indemnisé, activité à temps partiel...). Il faudrait estimer les ressources sur des périodes plus courtes, comme le trimestre.

**D'ores et déjà, les dispositions prises par le gouvernement vont dans le sens de ces propositions, la revalorisation des différentes aides au logement au titre de l'actualisation correspondant au maintien des aides et à la revalorisation des loyers-plafond ou l'élévation de 18 à 19 ans de la limite d'âge des enfants pour bénéficier des allocations familiales (donc des prestations logement), l'objectif inscrit dans la loi famille 1994 étant d'arriver à 20 ans.**

## 2 - ACCROÎTRE ET AMÉLIORER L'OFFRE DE LOGEMENTS

### Constat

La qualité des logements est en amélioration constante. De plus, la surface moyenne par personne s'est accrue depuis vingt ans, même si ce phénomène se stabilise. Pourtant, selon l'INSEE, 2 millions de ménages sont encore considérés comme "mal logés" et il reste 7 millions de résidences principales qualifiées d'"inconfortables" ou "très inconfortables".

La **dimension familiale** est un facteur à prendre en compte pour améliorer qualitativement les logements et adapter l'offre à la diversité des situations et à leur évolution dans le temps. Ceci est notamment vrai pour le logement et l'habitat des familles nombreuses et plus particulièrement des familles dont la personne de référence est de nationalité maghrébine, turque ou d'Asie du Sud-Est qui, dans 30 % des cas (soit 160.000 familles en 1990) possèdent au-moins six membres, contre 3 % pour la moyenne française. Notons que pour les familles étrangères, un modèle d'intégration individuelle apparaît préférable depuis une vingtaine d'années à une politique spécifique de logement des immigrés.

De surcroît, il convient de considérer la structure même des ménages : phénomènes de décohabitation des jeunes, recomposition des familles, **multigénérationnalité** qui intègre de plus en plus les jeunes adultes et les ascendants dépendants. Par ailleurs, comment ne pas souligner l'augmentation du nombre de familles monoparentales, sachant qu'elles rencontrent des difficultés spécifiques en matière de revenus, de présence, de comportement.

Selon l'INSEE, 20 % des ménages souhaitent déménager, mais très peu passent à l'acte. D'une part le parc public a enregistré une baisse de 44 % des sorties entre 1985 et 1992 en raison de la conjoncture économique et de la situation de l'emploi. D'autre part, les familles ont toujours plus de mal à se loger dans le privé notamment pour des raisons pécuniaires : achat inabordable et loyers 60 % plus élevés en moyenne que dans le parc public, même s'il existe un parc privé social "de fait" d'une importance comparable au parc public.

Il s'ensuit donc une **forte atteinte à la fluidité du marché**. Pour trouver un logement ou déménager, il faut accepter la surenchère des prix et des loyers. Seuls les ménages les plus aisés trouvent satisfaction. Cette situation tue la mixité sociale en la transformant en une véritable **stratification sociale**.

Corollairement, le marché du logement se retrouve en **déficit**. Une première cause tient à l'atonie de la construction qui n'a jamais rattrapé la chute des années 70. L'INSEE estime à 30.000 le déficit annuel net en logement entre 1976 et 1998, soit 700.000 logements représentant plus de deux années de construction (*Enquête nationale sur le logement*, décembre 1996). Une seconde cause est imputable à la forte augmentation du volume de ménages : hausse du nombre de familles

séparées et rattrapage de la non-décohabitation des jeunes soulignée par tous les experts entre 1988 et 1992.

A terme, cette réduction de l'offre a porté atteinte à la qualité des logements : des logements qui auraient dû être remplacés ne l'ont pas été (parc social des années 60, copropriétés des années 70) , renforçant la stratification sociale par une concentration des ménages à faibles ressources.

### Problématique

Il ressort des études effectuées une **saturation du parc public** : les demandes en attente de HLM se montent à un million, correspondant à deux ans de procédure d'attribution. Ce constat se double d'une **insuffisance de l'offre de logements neufs**, notamment en **logements intermédiaires** pour lesquels le montage financier est problématique.

Parallèlement, il est nécessaire de **tenir compte des évolutions sociologiques** (dimension familiale et mixité sociale), **des modes de vie et des différences culturelles** des familles et des ménages en matière de réhabilitation. Ces données ont en effet été sacrifiées au profit des seules considérations techniques et administratives. Un tel constat est tout aussi valable pour la construction, les évolutions devant être intégrées dès la conception de l'habitat. Le but est de favoriser simultanément l'autonomie et la relation à travers le logement.

### Propositions

◆ **augmenter l'offre en milieu urbain** en développant **un parc intermédiaire** notamment dans le privé (mesure à rapprocher de la revalorisation de l'aide à la pierre).

◆ **intégrer la dimension familiale** dans la politique de la ville.

relayer les aides au maintien du logement par des **aides à l'accès au logement**, principalement axées sur le parc privé qui constitue la première voie d'accès à un logement autonome.

◆ **réhabiliter les centres-bourgs en milieu rural** au lieu de construire des lotissements pavillonnaires ou de petits immeubles collectifs. Les OPAH (Opérations Programmées d'amélioration de l'Habitat) qui ont permis avec les aides de l'ANAH de réhabiliter les logements de centre ville pourraient être étendues au milieu rural.

◆ **généraliser la consultation des locataires** et non plus seulement celle des bailleurs lors de la réhabilitation, notamment concernant l'effort financier supplémentaire. La participation des habitants à la transformation de leur habitat (comme à son élaboration) est très fortement présente dans les projets à l'étranger mais trop peu dans les travaux français.

- ◆ initier des programmes de construction et de réhabilitation **adaptés aux différentes composantes des familles** : studios pour les jeunes adultes, appartements moyens pour les ascendants...
- ◆ réviser les normes de construction et de réhabilitation des logements dans le but de **favoriser les pièces pour vivre en commun** (cf. familles nombreuses), permettre **l'accessibilité des personnes à mobilité réduite** et **éviter le bruit**.
- ◆ **mobiliser le parc vacant** (2 millions de logements sont déclarés vacants) par un fichier de logements vides et inciter les propriétaires à louer en les informant des aides existantes en matière de financement de travaux et de garanties de paiement de loyers. L'information pourrait être donnée notamment par les DDE, les associations et les AIVS (agences immobilières à vocation sociale).
- ◆ favoriser la mixité sociale en HLM par une politique d'attribution cohérente. En effet, la population s'y paupérise dangereusement. Si le rôle du parc HLM passe par l'accueil des plus démunis, il passe aussi par la maintien voire le renforcement d'une diversité des habitants.
- ◆ affirmer la mixité sociale de l'habitat en ajustant au mieux les surloyers sans en faire un élément qui forcerait les familles à quitter leur lieu d'habitation sociale pour aller vers le parc privé.

**D'ores et déjà, il faut noter l'effort budgétaire décidé par le gouvernement en 1998 en faveur de la construction (80.000 logements financés en 1998) et de la réhabilitation (programme de rénovation d'un million de logements du parc public sur cinq ans), et la baisse de la TVA sur les gros travaux effectués par les offices HLM, qui permet la maîtrise des coûts tout en contribuant à l'amélioration de la qualité des logements sans entraîner une augmentation excessive des loyers, et sur la construction de logements sociaux bénéficiant des PLA et PLA-TS.**

### 3 - LOGER LES JEUNES ADULTES

#### Constat

Dans le cadre d'une enquête européenne cofinancée par l'Europe pour laquelle la DAS finance le pilote européen Fédération Relais, Louis Harris a réalisé une étude en mars 1997. De celle-ci, il ressort que la France compte **9,5 millions de jeunes âgés de 18 à 28 ans**. De l'ensemble de ces jeunes, 50 % vivent dans un logement indépendant, 45 % sont encore chez leurs parents et 5 % logent en cités universitaires, foyers, ou autres.

Parmi cette population, l'étude fait état, par extrapolation de son échantillon, de **800.000 mal logés** dont 35 % en situation d'urgence, ce qui correspondrait à 100.000 logements supplémentaires nécessaires.

Par ailleurs, selon la même enquête, les raisons de l'insatisfaction tiennent autant d'un **réel inconfort** que d'un **coût trop élevé** au regard des ressources du jeune et de l'accroissement constant des contraintes imposées par les bailleurs. Certes, cette population est la première

bénéficiaire des allocations (surtout les étudiants), mais si celles-ci permettent la solvabilité, elles ne favorisent pas toujours l'accès à un logement acceptable. Soulignons qu'une enquête des PACT-ARIM effectuée en 1996 montre que les jeunes souhaitent habiter des 2-3 pièces leur permettant de recevoir amis et famille, ce qui constitue une des fonctions sociales et familiales de base.

Le coût d'accès à un logement autonome (caution, loyers d'avance, assurance et déménagement) constitue un frein à la décision tout aussi important que le montant du loyer, souvent corrélé à une insuffisance des revenus voire au chômage ou à la précarité du contrat de travail. Néanmoins, les difficultés d'accès au logement sont aussi dues à la méfiance des bailleurs et au manque d'information. Notons pour cette dernière raison que si les jeunes savent mobiliser tous leurs réseaux et consommer les petites annonces, ils ont beaucoup moins d'aisance avec les partenaires institutionnels : CAF, services sociaux des mairies ou organismes HLM.

Enfin, il faut souligner la situation particulièrement préoccupante des jeunes qui ont décohabité à la suite d'une rupture avec leurs parents et ceux qui ne peuvent décohabiter car ils possèdent des ressources insuffisantes liées à la situation de l'emploi des jeunes (rappelons que 16,9 % des jeunes âgés de plus de 25 ans vivent encore chez leurs parents sachant que cette situation est subie pour plus de 60 % d'entre eux).

### Problématique

Un diagnostic de la situation du logement des jeunes permet de dégager trois idées essentielles :

- **cesser de déresponsabiliser les jeunes** : ces derniers ne demandent qu'à faire leurs preuves, or, ils sont victimes d'une **discrimination de fait**, émanant des adultes en général et des bailleurs en particulier. Le succès des baux glissants doit notamment permettre aux mentalités d'évoluer dans le bon sens. Il faut éviter de remplacer une politique du logement des jeunes par une politique d'hébergement.

- permettre à tous les jeunes qui le souhaitent de **quitter le foyer parental** (surtout pour les plus défavorisés). Cette réflexion a un double intérêt : permettre aux jeunes d'acquérir de l'autonomie en tant que citoyens et alléger les charges des parents qui ont de plus en plus de mal à remplir leur rôle "d'amortisseur contre la crise".

### Propositions

- ◆ **favoriser l'autonomie** des grands enfants et des jeunes adultes : à cet égard la politique d'accès à l'emploi notamment en direction des jeunes (programme nouveaux emplois, nouveaux services, mais aussi programme TRACE pour les jeunes les plus éloignés de l'emploi) ne peut que favoriser l'accès au logement.
- ◆ **développer l'information** des jeunes sur le logement par l'intermédiaire d'un réseau de points d'information de proximité. Au niveau local, les ateliers collectifs de recherche de logement

produisent des résultats sur l'offre de logement et sur le comportement des jeunes dans leur habitat.

- ◆ faire se rencontrer les propriétaires bailleurs et les jeunes pour **dépasser les effets de représentation négative** des uns sur les autres, et aider les premiers à prendre le risque de la confiance dans la capacité des jeunes à prendre leur vie en main.
- ◆ pour les **jeunes ayant des ressources régulières mais faibles** : développer un parc de logements à coût minimum, avec toutefois une aide à la pierre permettant une qualité acceptable d'habitat.
- ◆ pour les **jeunes en insertion** (études, formation, CDD...) : les loger tout au long du parcours d'insertion professionnelle en finançant l'opération par un système de bourse, flexible, et adapté aux besoins de mobilité et aux types de ressources. Répondre à la demande de décohabitation des **apprentis** considérés comme trop jeunes pour accéder à un logement alors que l'alternance en entreprise consiste justement en une responsabilisation.
- ◆ **insérer par le logement** : lier la recherche de logement à celle d'un emploi ou d'une activité dégageant un minimum de ressources pour permettre d'accéder à un logement avec la garantie d'un tiers (association ou autre). Il s'ensuit non seulement une insertion par les relations de travail, mais aussi une intégration dans l'environnement, à condition d'associer les jeunes à la mixité sociale.
- ◆ **améliorer la solvabilité** des jeunes en évitant les ruptures de paiement de loyer, suite à rupture de ressources à travers des dispositifs favorisant d'une part l'accès au logement (caution, frais d'agence...) : mutualisation financée par les jeunes eux-mêmes, 1 % logement, intérêts générés par les cautions, etc ; d'autre part le maintien dans le logement (impayés de loyer).
- ◆ pour les **jeunes errants** : développer des accueils de jour en hébergements d'urgence, en CHRS et en logements adaptés. Etendre l'accompagnement social en élargissant celui-ci aux parents et à la fratrie. Veiller à ce que les jeunes puissent accéder à l'environnement social, culturel et sportif.
- ◆ **renforcer le rôle des CLLAJ** (comités locaux d'aide pour le logement autonome). Selon la circulaire de 1990, en plus d'une aide à l'entrée et au maintien dans le logement, ils doivent contribuer à la définition d'une politique concertée de l'habitat des jeunes, notamment dans le cadre des conseils départementaux de l'habitat et coordonner les moyens existants en jouant un rôle de rassembleur. Pourtant, ils souffrent d'une reconnaissance très inégale par les acteurs locaux à travers le territoire.

En fait, il s'agit de développer une véritable **politique de logement des jeunes** permettant à ces derniers d'exercer des responsabilités d'adultes et de citoyens. Une telle politique serait



constituée d'actions réparatrices pour les situations urgentes, mais essentiellement par ailleurs d'actions préventives et généralistes réfléchies au plan local.

**Les préoccupations économiques des jeunes sont de mieux en mieux cernées par les Pouvoirs Publics grâce notamment aux associations. Cette écoute devrait être renforcée par la création du conseil permanent de la jeunesse à l'initiative du Ministère de la Jeunesse et des Sports.** Ce conseil pourrait offrir une analyse globale, injectant d'autres paramètres dans ses dimensions culturelles, sociales et familiales.

**Par ailleurs, des propositions formulées par les jeunes lors des rencontres nationales de la jeunesse des 29 et 30 novembre 1997 ont déjà fait l'objet d'applications, telles la revalorisation de l'AL et de l'APL, la mobilisation du "1 % logement" au bénéfice des jeunes effective depuis fin 1997 ou encore l'aide aux associations pour le cautionnement.**

#### 4 - PREVENTION ET LUTTE CONTRE LES EXCLUSIONS

##### Constat

La loi Besson du 31 mai 1990 a consacré le logement comme droit fondamental. Elle visait à assurer le logement pour les plus démunis par diverses actions : création de plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées, accroissement de l'offre de logements, solvabilisation des personnes au travers de mesures financières et sociales.

Son bilan est dans l'ensemble positif. Les plans départementaux d'action pour le logement ont permis à l'Etat et aux Conseils Généraux d'unir leurs efforts à ceux des CAF. Ils ont prouvé leur efficacité mais restent inégalement appliqués sur l'ensemble du territoire. Les fonds de solidarité (FSL), très bons outils d'accompagnement social, ont permis à des centaines de milliers de ménages d'accéder au logement ou de s'y maintenir. Ils ont vu leurs moyens croître rapidement sans toutefois être encore suffisants.

Toutefois, des difficultés demeurent. La France compte encore 200.000 sans abris et 2 millions de personnes mal logées. Le droit au logement n'est pas une réalité pour les populations les plus faibles.

Selon la mission d'enquête sur les aides personnelles au logement de décembre 1994, le parc privé loge plus de 50 % des ménages les plus pauvres. Mais ce rôle s'amenuise sous l'effet conjugué de la diminution du parc soumis à la loi de 1948, de la revalorisation des loyers du fait des réhabilitations et du désengagement des bailleurs du fait d'incessants problèmes de paiement.

##### Problématique

Dans le projet de loi d'orientation relatif à la lutte contre les exclusions comme dans le programme pluri-annuel, le gouvernement a retenu le logement comme deuxième priorité, après l'emploi.

Ainsi est-il rappelé que "l'ensemble de la politique du logement, notamment dans le cadre de la politique de la ville vise à **accroître l'offre de logements** et à **favoriser la mixité sociale** qui constitue la meilleure prévention de l'exclusion, liée au lieu de résidence. Les mesures présentées dans ce programme concernent l'aide aux plus démunis, auxquels la solidarité nationale doit apporter une amélioration significative dans leur condition de vie. Elles ne prendront cependant tout leur sens qu'en s'appuyant sur une politique de la ville qui assure la représentation équilibrée de l'ensemble des différentes fonctions urbaines".

### Mesures

Elles s'articulent autour de trois axes :

- ◆ **renforcer le droit au logement** en apportant des moyens supplémentaires aux actions engagées : financement accru des FSL, aide aux impayés de loyer, aide à la médiation pour la gestion locative, soutien des plans départementaux d'action pour le logement des défavorisés en axant la priorité sur les personnes cumulant de faibles ressources et des difficultés d'insertion sociale, pérennisation de l'intervention des associations et des CHRS en matière d'accompagnement social.
- ◆ **augmenter l'offre de logements disponibles** par une augmentation des moyens consacrés à la mobilisation du parc existant, la création d'une taxe pénalisant la vacance des logements privés et la mise en oeuvre d'un programme de 20.000 logements sociaux à loyer minoré et de 10.000 logements d'intégration.
- ◆ **réformer les modalités d'attributions** des organismes HLM dans le respect de la mixité sociale en accordant une priorité de traitement aux dossiers les plus urgents. Notons qu'afin de favoriser la mixité sociale, des expériences d'assouplissement des plafonds de ressources pourraient être tentées dans certains départements .

Mais le gouvernement souhaite aussi développer des moyens préventifs :

- ◆ **prévenir les expulsions** par une protection plus efficace des locataires de bonne foi dans le respect des droits des propriétaires. Ne pas expulser sans plan de relogement.
- ◆ modifier la procédure de vente judiciaire en matière de **saisie immobilière** pour éviter les attributions à un prix bradé.
- ◆ **réformer** le traitement du **surendettement** des particuliers : allongement de la durée de rééchelonnement des dettes, amélioration des garanties des plus démunis, etc.
- ◆ **consolidation du statut des CHRS** en tant qu'acteur de la lutte contre les exclusions.
- ◆ protéger les conditions de vie dans l'habitat et lutter contre le **saturnisme**.

**Au total, le gouvernement engagera dans le logement 1 milliard de francs par an pendant les trois ans du programme de prévention et de lutte contre l'exclusion. Mais déjà pour 1998, il faut noter les 80.000 nouveaux logements financés, 120.000 réhabilitations dans le parc social, des aides aux réhabilitations dans le parc privé (+ 10 % de dotation à l'ANAH), une augmentation de 22 % des crédits du FSL, ou encore 20 MF alloués au financement de la gestion des résidences sociales (foyers de jeunes travailleurs, pensions de famille, etc.).**

## **CONCLUSION**

- Organiser et renforcer **partenariat** et **contractualisation au niveau territorial** : en plus des contrats Etat-Région, ils doivent se développer d'une part entre l'Etat et les grandes métropoles ou les réseaux de ville, d'autre part entre les régions et les collectivités locales. Ces contrats de plan ont un champ d'application vaste : conversion industrielle, développement et désenclavement des zones rurales avec amélioration de la desserte, de l'équipement et de l'aide à la création d'emplois, etc. Par ailleurs, ils intègrent des impératifs sociaux et familiaux.

- **Soutenir les associations**, notamment celles reconnues par la loi du 31 mai 1990 (ADIL, PACT, etc.). Ces associations sont à l'origine de multiples actions innovantes dans deux directions:

- accueil, orientation et conseil aux familles.
- élargissement et diversification de l'offre immobilière en faveur des personnes en difficulté.

Le soutien pourrait se traduire par une aide globale au fonctionnement et/ou par un soutien financier sur projets à actions finalisées, dans le cadre de conventions d'objectifs et de moyens éventuellement pluriannuelles.

Il faut toutefois éviter de créer un engrenage de la dépendance dont il est difficile de sortir car les personnes aidées deviennent de facto exclues du logement ordinaire par les bailleurs privés et publics.

- S'interroger sur l'opportunité de continuer à encourager **l'accession à la propriété**. Cette dernière finit par développer les problèmes de surendettement et par créer une rigidification des modes d'habitat.

- Favoriser les politiques d'émergence et de développement au niveau local : c'est au niveau des plans départementaux et infra-départementaux, où les acteurs se connaissent, que les expérimentations sont les plus efficaces. Ainsi, en matière d'assouplissement des plafonds de ressources, Il serait judicieux de tenter quelques expériences limitées dans le temps et l'espace (exemple 6 à 10 départements sur 3 ans) afin d'analyser les résultats en vue d'une généralisation.

# **CHAPITRE IV**

## **CONCILIATION VIE FAMILIALE ET VIE PROFESSIONNELLE**

Mieux concilier vie familiale et vie professionnelle reste probablement aujourd'hui l'enjeu majeur auquel doit répondre une politique familiale, qui doit parallèlement prendre en compte l'aspiration des femmes à un temps personnel.

### Constat

Travail et famille ne sont plus pensés pour la majeure partie de nos concitoyens comme opposés et inconciliables, imposant essentiellement aux femmes un choix ou l'alternance entre l'un ou l'autre et des trajectoires professionnelles longtemps caractérisées par la discontinuité. Bien au contraire, il est souhaité le plus souvent, par choix personnel mais aussi par nécessité de pouvoir conjuguer les deux. La norme sociale constituée par un couple dont les deux conjoints exercent une activité professionnelle reste l'aspiration dominante.

Cette aspiration est exacerbée par la précarisation du travail et le chômage qui alimentent l'incertitude des familles quant à leur avenir et les insécurisent. Un second salaire ne saurait être conçu désormais comme un salaire d'appoint. Facteur d'autonomie et d'intégration pour les femmes, il représente aujourd'hui davantage, préservant la totalité de la famille du risque de perte de revenu brut annuel auquel s'expose les familles monoparentales, de plus en plus nombreuses, et les couples dépendants d'un seul salaire en cas de chômage.

Cette aspiration est également largement confirmée dans les faits. Quatre femmes sur cinq travaillent soit près de 80%, pourcentage le plus élevé d'Europe. Celui-ci peut aussi s'expliquer par une préoccupation légitime d'indépendance alors que le divorce touche un couple sur trois et que 70% des demandes émanent des femmes. Si la baisse du taux d'activité féminin à compter du troisième enfant continue de marquer une césure, les femmes actives, même parmi les mères de trois enfants, sont désormais majoritaires.

Face à ces attentes fortes, des idées comme celle de l'allocation de libre choix proposée par Colette Codaccioni pour inciter les femmes à quitter la sphère du travail, outre son coût exorbitant pour les finances publiques, ont été abandonnées. Néanmoins l'instauration d'une APE rang 2 lors de la loi famille de 1994 a pu avoir un effet désincitatif auprès de certaines femmes à un maintien sur le marché du travail, notamment pour celles au chômage ou qui connaissent des difficultés d'insertion professionnelle. De plus, ce retrait momentané peut s'avérer préjudiciable à une insertion professionnelle durable (Pour Cédric AFSA, in « allocation parentale d'éducation : entre politique familiale et politique pour l'emploi », depuis 1994, elle aurait incité 200 à 250 000 mères à se retirer du marché du travail ).

Parallèlement, le compromis du temps partiel, promu, entre autre, pour conjuguer activité professionnelle et charges de famille, s'avère en dépit du nombre croissant de ceux et surtout de celles qui y ont recours (17,4% en 1997 vs 9% en 1992) de plus en plus souvent subi (43,15% désirant travailler plus en 1997 vs 37% en 1990) et non pas choisi. De plus, le temps partiel s'accompagne dans certains secteurs d'activité d'une instabilité et d'une imprévisibilité des rythmes et des horaires de travail qui rendent quasiment impossible l'organisation et la gestion maîtrisée de la vie sociale et familiale.

La mise en oeuvre de la loi sur les « 35 heures », récemment votée par le Parlement, va accroître significativement au profit de la vie personnelle et familiale le temps disponible et modifier en profondeur les conditions d'un libre choix entre travail à temps plein et travail à temps partiel, qu'il soit choisi ou subi.

Enfin les conditions elles-mêmes de la vie familiale ont profondément changé. Tour à tour, les parents connaissent de plus en plus des formes successives marquées par la cohabitation hors

mariage, les divorces, les recompositions familiales, la monoparentalité. Les enfants quant à eux vivent non seulement ces différentes situations mais cohabitent aussi de plus en plus tardivement avec leurs parents, même si cette cohabitation ne s'effectue pas en continu avant le départ définitif.

### Problématique

L'aspiration à vouloir mener de front vie familiale et vie professionnelle, les nouvelles modalités du travail salarié marquées par la flexibilité et les ruptures liées au chômage, d'une part, et d'autre part, l'éclatement des modèles familiaux, les discontinuités de la vie familiale dans le temps, tout comme le développement massif de l'activité professionnelle des femmes, invitent à innover pour mieux concilier vie professionnelle -ou recherche d'emploi- et vie familiale.

### Finalités

Ces innovations ne sauraient relever des seuls avantages matériels, via des prestations financières accordées aux familles.

Elles tiennent d'une part davantage aux capacités à adapter et développer les services et les équipements nécessaires pour accompagner les parents qui vivent ces mutations dans leur vie quotidienne et n'ont d'autre choix que s'y adapter. Cela doit se traduire notamment en matière d'accueil de la petite enfance, bien évidemment, mais encore dans la prise en charge des enfants plus grands hors du temps scolaire, grâce à une politique dynamique, coordonnée et partenariale du temps libre.

Elles tiennent d'autre part à l'organisation des rythmes sociaux qu'il convient d'harmoniser. Ainsi le temps scolaire des enfants et le temps de travail des parents doivent-ils se (ré)concilier si l'on veut que le temps libre puisse être partagé et donner lieu à des moments de vie commune.

Elles tiennent également à la faculté de pouvoir aménager des rythmes de travail qui soient conciliables avec une vie de famille et donnent la possibilité de se consacrer à ses enfants, par une présence suffisante auprès d'eux, notamment aux âges où cette présence s'avère le plus nécessaire.

### Propositions

Sans pouvoir prétendre à l'exhaustivité, cinq orientations nécessitent d'être mieux affirmées et approfondies.

#### ◆ **Mieux prendre en compte la dimension familiale dans la politique de l'emploi.**

Le développement du temps partiel et des horaires atypiques qui imposent des rythmes de travail déconnectés du temps social des enfants, pour des raisons essentiellement liées au développement de l'emploi et à la lutte contre le chômage sont parfois remis en cause et accusés de déstructurer la vie familiale, notamment celle des familles monoparentales, entraînant une responsabilisation précoce des enfants. Cette déstructuration de la vie familiale touche en priorité

les plus fragiles et les plus précaires des salariés, notamment les femmes dans la grande distribution et les emplois de service les moins qualifiés.

Ainsi certains mouvements familiaux, en dépit de quelques relais dans les mouvements syndicaux, souhaiteraient voir leurs préoccupations et la dimension "vie familiale" mieux prises en compte dans la définition des politiques de l'emploi.

◆ **Ouvrir davantage les congés parentaux et familiaux.**

Le but est d'améliorer la vie familiale par l'aménagement de congés adaptés permettant aux parents d'être davantage présents pendant la petite enfance et lors de certains moments de la vie. Ainsi ne faut-il pas s'interroger sur l'opportunité de la présence à temps complet ou partiel, pour une période longue ou fractionnée, des parents lors de graves difficultés d'un adolescent ou lorsqu'un conjoint ou un descendant est victime d'un accident de la vie lié à la maladie ou au handicap.

Le congé parental est en pratique utilisé quasi exclusivement par les femmes. Dans un souci d'égalité professionnelle entre les sexes, la prise de congé parental par le père doit être encouragée.

◆ **Avoir une politique du temps choisi plus offensive.**

La loi sur les 35 heures apporte à cet égard des correctifs substantiels en supprimant les aides au temps partiel annualisé qui n'aura pas été choisi et en prohibant, sauf accords de branche, les pauses de plus de deux heures par jour. Elle n'épuise pas cependant la réflexion sur les véritables conditions à mettre en oeuvre pour promouvoir le temps partiel réellement choisi, comme par exemple de lui réserver les dispositions aujourd'hui consacrées aux différentes formes de temps partiel.

◆ **Adapter et améliorer le dispositif d'accueil et de garde des jeunes enfants.**

◆ **Développer les interventions de la politique familiale sur la tranche d'âge des 6-16 ans négligée jusqu'à présent en créant les services adaptés pour soutenir les parents dans leur tâche éducative et en promouvant une politique globale du temps libre, tout particulièrement pour les préadolescents et les adolescents.**

Concernant ces deux dernières orientations, les constats problématiques et propositions seront développés dans les deux chapitres suivants

## **CHAPITRE V**

# **METTRE EN COHERENCE LES AIDES PUBLIQUES EN FAVEUR DE L'ACCUEIL DES JEUNES ENFANTS**



La politique de la petite enfance vient conforter la politique familiale.

Le dispositif d'accueil des enfants de moins de 6 ans (crèches, haltes-garderies, lieux d'accueil enfants/parents, lieux d'éveil, ludothèques, passerelles entre la famille et l'école, relais assistantes maternelles, assistantes maternelles employées par des particuliers) est traditionnellement au coeur de la politique familiale, appelé à jouer un rôle important en matière de conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle. En revanche son rôle proprement éducatif, en dépit d'une forte reconnaissance par les parents (de prévention précoce, de soutien de la parentalité et du lien social, d'égalité des chances) est insuffisamment souligné.

Il concourt également au développement local et à la création d'emplois.

### Constat

Les différentes prestations versées aux familles et aux gestionnaires de modes d'accueil marquent globalement la volonté des pouvoirs publics de promouvoir l'ensemble des modes d'accueil possibles pour les jeunes enfants et la conciliation entre la vie professionnelle et la vie familiale.

A cet objectif initial, au fil du temps, d'autres objectifs se sont superposés, légitimes, comme l'objectif d'emploi ou de blanchiment du travail au noir pour l'AGED ou l'AFEAMA, ou peut-être moins avouables, comme le retour des femmes au foyer avec l'APE de rang 2 ou l'abaissement de l'impôt sur le revenu pour les plus aisés avec les déductions fiscales pour un emploi à domicile.

Cette superposition d'objectifs et cet empilement de mesures contribuent à rendre de moins en moins lisible la politique d'aides publiques et ne permettent pas de s'inscrire en complémentarité pour assurer de manière équilibrée la mission d'accueil du jeune enfant. Les logiques qui les sous-tendent s'avèrent aujourd'hui contradictoires et ne permettent d'assurer ni l'équité ni la neutralité du dispositif.

L'aide publique versée directement aux familles ainsi que les prestations de service versées aux structures sont inégales et inéquitables selon le mode d'accueil, tant pour les parents que pour les gestionnaires.

La prise en charge de l'accueil collectif (200.000 enfants soit 9 % des 2,1 millions d'enfants de moins de trois ans) dépend de l'activité professionnelle des parents. Le tarif applicable aux familles, selon une logique redistributive, est établi en fonction de leurs revenus et de la durée de l'accueil (temps partiel, mi-temps). En revanche, la prestation de service versée par jour et par enfant par les CAF aux gestionnaires, essentiellement les collectivités locales, est forfaitaire, quel que soit le niveau de revenu et la participation des parents.

Il en résulte d'une part pour les familles aisées une appréciation coût/avantage qui joue au détriment de l'accueil collectif voire un accueil collectif qui leur est moins avantageux que l'accueil individualisé réalisé par une assistante maternelle. D'autre part, le coût de l'accueil collectif

(supporté d'abord par les collectivités locales, contrairement à l'accueil individualisé) est d'autant plus lourd qu'elles accueillent des enfants de familles modestes, la quote-part à la charge du gestionnaire, la collectivité locale le plus souvent, étant inversement proportionnelle à la participation des parents.

Pour la prise en charge de l'accueil individualisé, sans obligation de travail des parents contrairement à l'accueil collectif, deux formules existent. La première, au domicile d'une assistante maternelle, l'aide attribuée (AFEAMA) est forfaitaire sans prise en compte ni de la durée de l'accueil, ni du revenu des parents. 281.000 enfants en bénéficient soit 13 %. Pour la seconde, au domicile des parents, l'aide publique (AGED + réduction fiscale) croît avec le revenu des ménages, du fait de la déduction fiscale. 43.000 enfants de moins de 3 ans, soit 2 %, bénéficient de l'AGED au 31.12.1997 (source : CNAF).

Ce type de prise en charge, principalement financé par les CAF est à coût nul pour les collectivités locales en ce qui concerne le financement public. Il peut amener certaines collectivités locales, notamment rurales, à privilégier exclusivement le recours à l'accueil individualisé, reportant ainsi la charge de l'accueil des jeunes enfants sur les autres financeurs.

Parallèlement, pour les familles modestes, le recours à l'accueil individuel est nettement plus lourd que l'accueil collectif. En revanche il est moins coûteux pour les familles aisées lorsqu'elles optent pour l'accueil par une assistante maternelle ouvrant droit à l'AFEAMA et reste bien solvabilisé lorsqu'elles cumulent AGED et déduction fiscale en ayant recours à une garde à domicile.

Enfin, pour la garde de l'enfant par l'un de ses parents arrêtant pour cela de travailler, la prestation (APE) versée par la CNAF est forfaitaire. 442.000 enfants en bénéficient soit 21 % des 2,1 millions d'enfants de moins de 3 ans et 40 % de la moitié des enfants de cette classe d'âge qui sont gardés par un parent au foyer.

### Problématique

Les différentes logiques présentes dans la mise en oeuvre des aides publiques en matière d'accueil des jeunes enfants sont venues perturber la cohérence initiale d'une recherche de complémentarité entre les différents systèmes et ne permettent plus de créer les conditions du libre choix des familles.

En effet, aujourd'hui tant les différences de prise en charge du coût de l'accueil que sa répartition différenciée entre les financeurs, ne permettent pas de garantir l'équité et la neutralité de l'intervention de l'argent public. Cette dernière pénalise notamment de manière tout à fait injuste les communes qui ont à accueillir et accueillent les enfants des familles les plus modestes du seul fait d'une population à la composition sociale moins favorable. D'autre part, l'inégalité des

aides publiques accordées aux familles introduit des distorsions qui entravent le libre choix des familles.

Ces disparités dans les modes de financement et ces inégalités dans les aides publiques accordées aux familles incitent à revenir à plus de cohérence dans les aides publiques en faveur de l'accueil des jeunes enfants.

### Finalités

Une telle politique de mise en cohérence doit se donner pour finalités :

- de procéder à un rééquilibrage entre les modes d'accueil collectifs et individualisés visant à assurer l'équité entre les modes d'accueil et à promouvoir leur développement.

- de favoriser l'accès des modes d'accueil à tous les enfants, d'assurer la mixité sociale et de jouer un rôle primordial en matière de prévention précoce des exclusions.

- de trouver une meilleure synergie entre et le dispositif d'accueil des jeunes enfants et la politique de soutien de l'emploi.

### Etat des lieux du débat

→ intégrer le domaine de la petite enfance en matière de lutte contre l'exclusion

L'examen des trajectoires d'exclusion et la prégnance de faits familiaux marquants dans la plus petite enfance viennent illustrer, en creux, la nécessité d'une politique de prévention précoce.

A cet égard, de plus en plus de places de crèches sont d'ailleurs accordées à des fins préventives suite à une intervention de la PMI ou de travailleurs sociaux pour pallier à des carences matérielles, éducatives, voire affectives dans les familles. Néanmoins la norme en la matière reste que l'octroi d'une place de crèche soit soumise à la condition que les deux parents travaillent, le dispositif de financement étant contre-incitatif à des prises en charge réalisées à titre préventif.

Aussi, le collectif associatif regroupé au sein du réseau Alerte rappelle le rôle essentiel d'une action précoce dans une politique de prévention des exclusions. Face à l'éviction des populations en situation d'insertion, de précarité ou aux horaires atypiques, il souhaite que soit garanti à tous l'accès à des modes d'accueil de qualité et préconise la création de places d'accueil d'urgence. De même il est souvent demandé le développement de services qui contribuent à l'éveil des enfants.

→ renforcer le cadre institutionnel de la politique de la petite enfance

Le financement de l'accueil collectif de la petite enfance relève d'un financement extralégal où seuls la motivation, les moyens, la rencontre des différents partenaires permettent l'élaboration

d'une action en ce domaine. Aussi, en dépit des interventions conséquentes des CAF et des municipalités ces dernières années, le cadre institutionnel des politiques d'accueil de la petite enfance reste fragile et certains, comme l'UNIOSS, plaident pour une institutionnalisation renforcée. A cet égard, il est demandé d'inscrire la prestation de service CAF, qui relève de l'action sociale, dans un cadre légal voire opposable si le droit de l'usager est établi au même titre que les prestations légales, AGED et AFEAMA, versées aux parents pour un accueil individuel.

Par ailleurs, il est souvent préconisé de rendre obligatoire au niveau communal les schémas locaux de la petite enfance qui permettent de programmer leur développement et de désigner clairement la commune comme chef de file.

→ neutraliser l'effet des aides financières dans le choix du mode d'accueil par les familles

Les aides de la collectivité introduisant des distorsions économiques dans le libre choix des familles, ont fait l'objet d'un rééquilibrage afin d'harmoniser et neutraliser ces effets pervers les plus criants .

Pour les familles, ce rééquilibrage tend à harmoniser les taux d'efforts supportés si l'on veut faire prévaloir un réel souci d'équité et de justice sociale, le taux d'effort devant rester proportionnel aux moyens dont disposent les familles. Or, actuellement c'est l'inverse qui prévaut, le taux d'effort des familles modestes, quelque soit le mode de garde choisi, étant supérieur à celui des familles les plus fortunées. De plus, pour les familles à haut niveau de revenu, le taux d'effort pour l'accueil par une assistante maternelle est inférieur à celui demandé pour un accueil collectif en crèche et vient biaiser le principe du libre choix. Le taux d'effort pour la garde à domicile reste plus important pour ceux dont les revenus ne permettent pas de bénéficier à plein de l'exonération fiscale et est à relativiser compte-tenu des multiples services rendus et demandés à une aide à domicile autres que la seule garde d'enfant qui rendent la comparaison difficile.

Cette harmonisation se heurte cependant à d'autres logiques explicites, notamment celle de soutien au développement de l'emploi à domicile ou implicites comme la recherche d'une baisse des impôts pour les plus hauts revenus forts consommateurs d'emploi à domicile.

Pour les gestionnaires des modes de garde collectifs, notamment les collectivités locales, la recherche d'une plus grande solidarité en fonction des familles accueillies devrait prévaloir. En effet les collectivités locales reprochent aux CAF leur contradiction, en leur imposant un barème en relation avec le revenu des parents dans une logique redistributive sans prendre en compte les effets de l'imposition de ce barème dans le montant accordé aux gestionnaires, ceux qui accueillent les familles les plus modestes ou défavorisées étant pénalisés.

### Propositions

- ◆ **réformer le mode de financement CAF des structures collectives via la prestation de service, en la modulant en fonction des ressources des parents et de leur participation.**

- corriger les inégalités produites par la prestation AFEAMA qui conduit les parents à choisir, pour des raisons financières, l'accueil individualisé et provoque la désaffection des crèches par les familles.

proratisation de l'AFEAMA en fonction de la durée de l'accueil et l'application d'un barème référé à celui en vigueur dans les crèches.

versement de l'AFEAMA aux seules familles dont les deux parents travaillent (environ 4.000 familles perçoivent la prestation, la mère étant au foyer).

♦ **déconnecter soutien à l'accueil d'un jeune enfant à domicile et soutien aux emplois familiaux en les faisant relever de deux logiques bien distinctes et de deux champs d'intervention différents pour les pouvoirs publics.** Il serait donné aux parents qui travaillent et font garder leur enfant à leur domicile le choix entre la prestation AGED et le dispositif de déduction fiscale pour emplois familiaux en rendant impossible le cumul des deux dispositifs. L'AGED concourant alors uniquement à l'accueil de l'enfant pourrait être assortie de garanties de qualité de service du type de celles assurées par les assistantes maternelles. Une formation obligatoire (CAFAD, option famille et petite enfance) pourrait être mise en place pour ces personnels employés au domicile des familles.

♦ **favoriser l'accès des modes d'accueil à tous les enfants, sans oublier ceux atteints d'une maladie chronique ou d'un handicap, assurer la mixité sociale et la prévention précoce des carences éducatives.**

- ouvrir aux parents des lieux d'information et d'accompagnement dans la recherche de solutions.

- favoriser et soutenir l'accès à la socialisation pour tous les enfants pour concourir à la prévention précoce de l'exclusion et à l'accompagnement de la parentalité (cf. fiche 2 annexée).

- susciter des organisations d'accueil collectif et individualisé (internes et/ou articulées entre les différentes structures) innovantes permettant de répondre aux besoins d'accueil atypique (horaires, urgences).

pour l'accueil collectif : promotion de l'accueil innovant dans le cadre des contrats-enfance.

pour l'accueil individualisé : modification du décret de novembre 1992 relatif à la rémunération des assistantes maternelles pour une meilleure prise en compte financière des heures supplémentaires et des surcoûts occasionnés par des accueils atypiques et en urgence.

- renforcer la prise en charge (agrément, contrôle, suivi et formation) des assistantes maternelles par les Conseils Généraux.

négocier avec les Conseils Généraux un ratio minimum d'encadrement en fonction du nombre d'assistantes maternelles dans le département.

- alléger les normes pour le fonctionnement des structures d'accueil collectif, et ainsi soutenir le développement de ce secteur et en favoriser une meilleure gestion.

signature du projet de décret mode d'accueil des enfants de moins de 6 ans.

- rendre obligatoire les schémas locaux de la petite enfance afin de faire émerger des réponses adaptées et renouvelées en fonction de l'évolution des besoins des familles liée aux mutations importantes des conditions de vie et de travail.

modification de l'article L.123-12 du code de la famille et de l'aide sociale. Cette mesure est proposée dans le cadre du projet de rénovation de la loi de 1975 qui devrait être présenté au parlement à la session d'automne.

- identifier une compétence claire et instituée au niveau communal ?

◆ **trouver une meilleure synergie entre politique de l'emploi et dispositif d'accueil du jeune enfant.**

- développer des services nouveaux par le recours au dispositif emploi-jeunes, notamment par le recrutement d'agents techniques et d'animateurs d'espace enfance, d'aides éducateurs à la scolarisation des enfants de 2/3 ans, de coordonnateurs petite enfance.

- instaurer un « crédit d'heures » pour les parents d'enfants de moins de 6 ans qui travaillent et qui s'investissent dans la vie extra-familiale de leur enfant (crèches parentales, réunions de parents d'élèves, consultations médico-psychologiques, etc...)

En outre, une **mesure transversale** peut être envisagée :

- un groupe permanent interministériel et interinstitutionnel chargé de mener des travaux de réflexions sur la cohérence et le développement de l'accueil du jeune enfant pourrait être créé, inspiré du Groupe Permanent pour l'enfance maltraitée, piloté par la DAS. Il aurait à charge notamment de faire connaître et d'impulser des actions innovantes au plan national.

## **CHAPITRE VI**

# **LE TEMPS LIBRE : ENJEUX EDUCATIFS ET SOCIAUX**

La civilisation occidentale post-industrielle aura été marquée par l'augmentation croissante du temps libre tandis que celui passé au travail diminuait. Cette évolution vers moins de temps travaillé avec un niveau de vie plus élevé est un facteur de progrès social.

Aussi se sont développés et généralisés les loisirs, et l'accès à la culture s'est peu à peu démocratisé, jusqu'à devenir un principe de valeur constitutionnelle : l'« égalité des chances dans l'accès à la culture et à l'éducation ».

Un enfant passe environ 900 heures par an à l'école et se voit proposer près de 2.000 heures dans des activités diverses en dehors de sa famille. Il passe environ 700 heures par an devant la télévision. Ce temps passé devant le petit écran pourrait ne pas être totalement perdu, ni solitaire et devenir un moment éducatif privilégié. A cet égard les associations familiales souhaiteraient être présentes aux conseils d'administration des chaînes de télévision publique.

Enfin les enfants passent 2.000 heures en famille. Mais un grand nombre de parents travaillent, si bien qu'il y a un décalage entre leur temps libre et celui de leurs enfants, ils ne peuvent pas toujours jouer pleinement leur rôle éducatif, d'où l'importance de l'accueil. A cet égard les centres de loisirs dont le nombre a augmenté entre 1984 et 1992 (+ 35 %) permettent d'accueillir 4 millions d'enfants chaque année.

Néanmoins, les loisirs ont été marginalisés dans la politique familiale ; on s'est surtout occupé de l'accueil de la petite enfance. Cette prise en compte insuffisante du temps libre peut s'illustrer par l'absence de son évaluation budgétaire, alors que celle de l'école, selon certaines estimations, est chiffrée à 600 MdF et celle de la politique familiale à 300 MdF.

Or le temps libre est un enjeu éducatif; l'échec scolaire est d'ailleurs souvent l'échec du temps libre. De plus, ce temps libre inoccupé est souvent générateur de violence et d'exclusion. On n'entre dans la vie pas seulement avec des compétences scolaires, celles-ci ne sont plus suffisantes. L'apprentissage ne se fait pas qu'à l'école, lieu stable, mais pendant le temps libre et en famille. Cela ne pose pas de difficultés aux familles socialement élevées, mais celles qui le sont moins se trouvent face à un temps libre vide, générateur d'exclusion. Ces familles ne sont pas prêtes à cela, elle n'y sont pas préparées. Il ne s'agit pas de privilégier la cellule familiale mais plutôt d'avoir une approche multipolaire entre la famille, l'école et le temps libre en évitant de favoriser l'une au détriment des autres, en veillant à ce que la famille puisse assumer ses responsabilités parentales et éducatives, celle-ci étant le premier vecteur du lien social. De plus certaines familles rencontrent des difficultés particulières, notamment quand elles ont des enfants malades ou handicapés; le soutien dont elles auraient besoin fait encore défaut.

Les loisirs permettent d'ouvrir l'esprit à des préoccupations différentes de celles de l'école, de faire partager des savoirs, des savoir-faire, des savoir-être. La mise en place de loisirs collectifs a permis de prendre en charge de plus en plus d'enfants et de répondre à des impératifs professionnels, économiques et sociaux. Des structures se succèdent selon l'âge du jeune, jusqu'à ce qu'il puisse être autonome sachant qu'un équilibre propre à chacun est à trouver entre temps libre collectif et individuel.

Selon différentes études les loisirs des jeunes adolescents sont en corrélation avec leur milieu social et leurs moyens financiers; ils sont aussi fonction du territoire dans lequel ils vivent. En dehors des contingences économiques qui représentent un discriminant fort, l'accès à la culture ou aux sports est largement tributaire, sur certains territoires, des transports et de leurs coûts qui s'ajoutent à ceux des activités.



A cet égard, rappelons quelques conclusions d'une étude du GART (Groupement des Autorités Responsables de Transport) pour l'année 1994 : « En 1994, les réseaux de transport public qui proposent une tarification spécifique aux personnes âgées sont sensiblement aussi nombreux que ceux qui en proposent aux jeunes : 83 % des réseaux de transport public urbain offrent des titres avec des avantages tarifaires pour les scolaires, 76 % pour les étudiants contre 80 % de réseaux couvrant les personnes âgées. Cependant, les avantages octroyés aux personnes âgées sont plus importants que ceux accordés aux jeunes. Avec les enfants en bas âge, les personnes âgées sont les catégories bénéficiant le plus souvent de la gratuité (36 % de l'ensemble des réseaux). Alors que 14 % des réseaux offrent la gratuité aux scolaires, 1 % seulement aux étudiants. Quant aux stagiaires, apprentis et CES, seuls 15 % des réseaux leur proposent des avantages tarifaires. »

Les préadolescents et les adolescents sont plus autonomes dans leur temps libre. Leurs choix sont guidés en grande partie par des facteurs socioculturels. Là encore les disparités et les inégalités sont nombreuses. Il faudrait les orienter et les accompagner pour qu'ils puissent faire des choix, et ainsi s'affirmer en tant que futurs adultes. L'égalité dans l'accès à la culture passe par une liberté et une possibilité de choix pour gommer les disparités préexistantes (I).

Une deuxième réponse peut se trouver dans l'aménagement des rythmes de vie qui concilient avec le temps scolaire le développement des activités de l'enfant, dans ou hors du cadre de l'école, ce qui favorise l'égalité des chances, tout en laissant du temps aux familles pour des activités partagées avec les enfants (II).

## 1 - LE TEMPS LIBRE DES JEUNES EN DEHORS DE LA VIE SCOLAIRE

### Constat

Selon une enquête du CREDOC les loisirs pratiqués par les jeunes avec l'école répondent à une « culture classique ». Parmi les plus fréquents se trouvent les visites de musées et le théâtre. En dehors de l'école les jeunes préfèrent le cinéma et les concerts. Ceux-ci reflètent plus leurs aspirations socioculturelles. Là se manifestent les premières inégalités, pour tenter d'y remédier différentes structures existent.

1) On dénombre en France 14500 centres de loisirs (CLSH) qui accueillent 4 millions de jeunes par an, dans lesquels ils peuvent pratiquer différentes activités culturelles, sportives ou tout simplement ludiques. Dans ces centres, la dimension sociale a souvent été privilégiée par rapport à la dimension éducative, se révélant surtout être des lieux d'accueil.

2) Ces activités sont accompagnées par la politique locale du ministère de la jeunesse et des sports qui a mis en place différents types de contrats :

- P.L.A.S. : projets locaux d'animation sportive en partenariat avec les collectivités locales et les associations.

- P.L.A.J. : projets locaux d'animation pour la jeunesse.

- L.A.S.E.R. : contrats locaux d'animation, de sport, d'expression et de responsabilité en complément des PLAS et des PLAJ.

Il est intéressant de remarquer que les associations sont très présentes dans les loisirs de proximité, elles sont en **partenariat avec les communes qui de plus animent directement** ces activités, notamment au travers des offices communaux de la jeunesse.

3) Les centres de vacances (CVL) accueillent chaque année 1,6 million d'enfants. Ils permettent aux enfants issus de milieux défavorisés de partir en vacances, toutefois 1 enfant sur 3 ne part pas.

### Problématique

Il s'agit de repenser et de rééquilibrer la politique familiale, celle-ci ayant été essentiellement orientée vers la petite enfance, notamment à travers le développement des crèches, les 6-16 ans étant les « laissés pour compte » alors que ce sont eux qui aujourd'hui éprouvent des difficultés.

La lutte contre le «déterminisme social» est également prioritaire afin d'éviter une culture à deux vitesses, facteur d'exclusion supplémentaire.

1- les coûts peuvent être un problème pour l'accessibilité des jeunes et des familles aux loisirs. Les jeunes sont parfois freinés dans leurs activités par des tarifs qu'ils jugent prohibitifs. Ainsi, 15 % des jeunes ne font pas de sport à cause du prix selon une étude du CREDOC.

Toutefois ceci n'est peut être qu'un prétexte, puisqu'il existe par exemple des tarifs dégressifs par rapport au nombre d'enfants à charge par famille, pratiqués par certains offices communaux de la jeunesse.

2- les « jeunes désœuvrés » sont livrés à eux-mêmes, les centres de loisirs et d'accueil ne correspondent plus à leurs aspirations, ainsi les désertent-ils d'autant plus que certains enfants sont rétifs à toute forme d'encadrement.

3- Il y a également une mauvaise répartition des aides : d'un côté se trouvent les familles aisées qui n'en ont pas besoin et de l'autre les familles très modestes qui perçoivent l'essentiel des aides, tandis que les familles « moyennes » en bénéficient peu et éprouvent des difficultés notamment pour les départs en centres de vacances.

4- Le statut des animateurs des différents centres pose également problème, notamment en ce qui concerne les bénévoles. La jurisprudence récente de la Cour de Cassation oblige les gestionnaires des centres de vacances et de loisirs à payer la totalité des heures des encadrants au tarif du SMIC avec les charges sociales correspondantes au lieu et place d'un forfait, ce qui renchérit le coût des loisirs. Cela crée un risque d'exclusion supplémentaire pour les familles qui ne peuvent pas payer.

### Propositions

Il s'agirait de mettre en place **une politique locale plus efficace et plus simple** accompagnée d'une **information claire et précise** des possibilités offertes aux jeunes et aux familles.

◆ **Développer une dynamique locale du temps libre**

a- D'abord il est proposé de promouvoir au niveau local le nouveau **contrat temps libre initié par la CNAF** en 1998 qui s'adresse aux enfants et aux adolescents âgés de 6 à 16 ans. Il s'agit d'accompagner sa montée en puissance progressive à partir du mois de septembre afin qu'il constitue l'élément phare et symbolique de la nouvelle politique familiale et éducative. Il s'insère dans la convention d'objectifs entre l'Etat et la CNAF, en continuité du contrat enfance, dont les communes et leurs regroupements sont les principaux bénéficiaires.

Ce contrat devra être adapté aux « goûts » des différentes tranches d'âge, en particulier celle des 12-16 ans : sur un plan qualitatif (soutien à des loisirs éducatifs de qualité) et sur un plan quantitatif (accès au plus grand nombre et familles modestes) .

Ce contrat concerne aussi bien les loisirs de proximité que les départs en vacances, quelque peu délaissés ces derniers temps.

Il permet de concilier la vie professionnelle et la vie familiale.

Point essentiel : les différents partenaires sont encouragés à **élaborer les projets avec les familles et les jeunes**, qu'il s'agisse des loisirs de proximité ou des vacances. Dans chaque contrat entre la CAF et la commune, devront figurer les moyens par lesquels les familles et les jeunes sont associés à l'élaboration des objectifs, sachant par ailleurs qu'il doit s'inscrire dans une politique d'intégration et de prévention de l'exclusion.

b- Mettre en place un **guichet unique local** ouvert aux jeunes et aux familles, pour que l'information leur soit accessible. Il centraliserait toutes les offres existantes et exposerait les manières d'y accéder. Il serait même souhaitable que ce guichet d'accueil aille au devant des familles.

Là où ils existent, les centres sociaux pourraient dans le cadre des conventions qu'ils ont avec les différents acteurs du temps libre remplir cette mission. D'ailleurs la plupart d'entre eux développent depuis toujours des actions en direction des familles et de la petite enfance (médiation, soutien scolaire, conseils économiques aux familles...) et plus récemment en direction des jeunes eux-mêmes.

c- Etendre le chèque-vacances aux entreprises de moins de 50 salariés comme le propose le ministère du tourisme.

◆ **Mettre en place une véritable politique de solvabilisation dirigée aussi bien vers les familles que vers les jeunes eux-mêmes.**

a- La suggestion, faite par l'UNAF, d'**un passeport « culture et loisirs »** donnant accès à l'ensemble des activités culturelles et de loisir dans les quartiers et hors quartiers, mériterait d'être expertisée.

Son financement pourrait relever conjointement des CAF sur leur budget d'action sociale et des conseils généraux au titre de l'aide sociale à l'enfance, auquel s'ajouterait une participation des familles. Ce passeport remplacerait les bons vacances et pourrait compléter le chèque vacances comme les aides des comités d'entreprises.

Les bénéfices accordés par ce passeport seraient liés aux ressources des familles. Son impact serait évalué chaque année.

Par sa continuité il faciliterait l'accès aux loisirs et à la culture, éléments de socialisation importants.

A terme un passeport famille unique pour la famille et les enfants pourrait voir le jour. Il simplifierait les tâches administratives des travailleurs sociaux, ainsi moins accaparés par le

traitement répété, au cours de l'année, de plusieurs demandes d'aide adressées par une même famille.

b- En ce qui concerne les jeunes une **extension de la carte jeune** aux différentes activités sportives et culturelles, ainsi qu'à un **tarif jeune** spécifique **pour les transports** sans oublier les problèmes spécifiques aux zones rurales.

Ceci permettrait de favoriser le **développement des loisirs individuels** qui ont toute leur place aux côtés des activités collectives.

- ◆ Instauration d'un **label de qualité** souhaité par un grand nombre de partenaires associatifs **pour les centres de loisirs et de vacances** et cela par une amélioration du cadre juridique de l'intervention de l'Etat. Il s'agirait de déclarer les structures au préfet, de les adapter à la protection des mineurs en fonction de leur âge et de l'activité proposée. Il faudra cependant veiller à ce que le label de qualité ne pénalise pas les centres disposant de petits moyens et à ce que le cadre juridique ne soit pas trop contraignant eu égard au développement d'activités destinées à des jeunes à la recherche de points de repères structurants.
- ◆ Ouvrir des structures d'accueil et de convivialité avec des horaires souples pour les jeunes afin qu'ils puissent se rencontrer et échanger avec des adultes et cela hors des activités planifiées.  
De même il faudrait les accompagner et les aider dans l'élaboration de projets qu'ils ont envie de mettre en place.
- ◆ Créer un véritable **statut du volontariat** dans les CLSH et les CVL afin de sortir de l'impasse juridique dans laquelle se trouvent de nombreuses associations.
- ◆ La révolution culturelle engendrée par le développement des **nouvelles technologies multimédia** telles internet doit être prise en compte par la politique éducative. Ainsi pourront être mis en place des **pôles informatiques dans les centres de loisirs** avec des animateurs qualifiés pour ouvrir les jeunes à ces nouveaux domaines sous peine de voir une nouvelle exclusion se développer qui serait fatale à l'aube du Troisième Millénaire.
- ◆ Il est à souligner que le programme « nouveaux services, nouveaux emplois » outre les perspectives qu'il ouvre à la jeunesse permet d'élargir les services proposés aux familles et aux jeunes en préparant ces derniers aux métiers du temps libre.
- ◆ **Faciliter la participation active des jeunes aux différentes instances locales** où se décident les politiques de loisirs de proximité et les activités proposées durant les vacances.

## 2 - AMENAGEMENT DES RYTHMES DE VIE ET DU TEMPS LIBRE

Le temps libre des jeunes et leur éveil ont été également pris en compte d'une manière originale en France, à l'instar d'autres pays européens, par l'aménagement des rythmes de vie et par l'organisation d'activités culturelles et sportives par l'école en dehors du temps scolaire.

Chacune de ces possibilités repose sur le volontariat des établissements scolaires, des communes et des parents.

### Constat

#### **1- Les rythmes scolaires :**

Ils concernent les écoles primaires, avec une percée dans les classes de 6° et 5°. Ils sont organisés par une circulaire du 31/10/1985 qui met en partenariat trois ministères : l'éducation nationale, jeunesse et sports et la culture dont l'action s'articule autour des contrats ARVEJ (aménagement des rythmes de vie de l'enfant et du jeune).

Les **contrats ARVEJ classiques** ne touchent pas au temps scolaire, les activités peuvent avoir lieu le mercredi après-midi ou pendant les petites vacances. 3373 contrats classiques ont été conclus entre les établissements scolaires et les communes, ils concernent 1,6 million d'enfants.

Des **sites pilotes** ont été mis en place avec des moyens financiers renforcés, sous l'égide du ministère de la jeunesse et des sports. On dénombre 230 sites pilotes qui concernent 110.000 élèves. Dans ces sites pilotes, **L'A.R.V.E.J** vise à **dégager les après-midi pour les activités dites de sensibilité** : sport, culture, éveil. Ce qui permet de favoriser l'égalité des chances dans l'accès à la culture et au savoir. Les semaines de classe durent 5 jours. Le temps est rattrapé sur les vacances qui sont plus courtes.

Les résultats sont plutôt positifs quand on interroge les familles et les enfants. Même si les journées sont plus longues les enfants sont plus contents d'aller à l'école et préfèrent avoir des activités plutôt qu'être chez eux, souvent seuls, devant la télévision.

Le **coût** de l'ARVEJ paraît **raisonnable** s'élevant en moyenne de 600 à 800 F par an et par enfant.

Enfin l'aménagement des rythmes a rencontré un **vif succès en milieu rural** où les enfants se voient proposer des activités durant les périodes qui séparent le temps du transport scolaire et celui des cours, qui constituent tout à la fois un temps libre et contraint.

Ce dispositif est complété par les contrats C.A.T.E. et les contrats enfant-ville.

#### **2- Les actions éducatives en lien avec l'enseignement :**

##### a- Sur le plan culturel :

Toutes les écoles peuvent mettre en place des actions éducatives en lien avec l'enseignement. Cela nécessite l'accord des parents, ces activités se déroulant en dehors du temps de classe. Ces activités sont organisées par les maîtres rémunérés en heures supplémentaires. Ils sont assistés par des intervenants extérieurs, agréés par le ministère de la culture et rétribués par des fonds du ministère de l'éducation nationale ou de la culture.

L'organisation se fait sous la forme **d'ateliers pratiques artistiques en dehors du temps scolaire** à raison de trois heures par semaine. Ces activités sont **gratuites**.

Il existe des classes *culture, environnement, patrimoine, scientifique et technique, etc...*

Les enfants peuvent partir un ou plusieurs jours : les familles sont concernées notamment pour une petite participation financière (transport, hébergement...), la proximité étant privilégiée.

La seule exigence est que la classe qui se déplace ait un projet pédagogique et que toute la classe parte : la sélection ne doit pas se faire par l'argent.

#### b- Sur le plan sportif :

En plus des heures d'EPS chaque collège et lycée doit avoir une association sportive. Les élèves peuvent y adhérer. Ces dispositifs coûtent cher à l'éducation nationale et aux familles, notamment lors des déplacements dominicaux pour les compétitions. Ces activités prennent du temps car elles se pratiquent en dehors du temps scolaire et exigent donc une disponibilité de la part des parents lorsque l'enfant est jeune et non autonome.

Il existe des aménagements particuliers pour les jeunes sportifs de haut niveau, ils sont 2671 en France.

c- Chaque établissement a en outre la possibilité de développer des **projets éducatifs pendant le temps inoccupé** des élèves. Ces projets rencontrent un grand succès dans les communes rurales.

Ils sont conçus en fonction des besoins des élèves : citoyenneté, lutte contre la violence, santé, culture... Ils mobilisent notamment les communes et les associations.

### Problématique

#### 1- Disparités sociales :

Les familles modestes ont plus de difficultés que d'autres à occuper les enfants pendant le temps libre des longues vacances.

2- Difficultés d'organisation pour les familles quand tous les enfants ne sont pas aux mêmes rythmes : mercredi, samedi, vacances ...

3- La prise en charge collective peut se faire au détriment de la vie en famille.

4- L'aménagement des rythmes et les activités éducatives sont beaucoup moins développés au collège, or c'est souvent quand les enfants y arrivent que les problèmes surgissent.

5- Les enfants peuvent se plaindre de fatigue avec l'ajout de toutes ces activités, il y aurait un certain surmenage, voire un risque de surconsommation d'activités.

### Propositions

◆ Faut-il **étendre l'A.R.V.E.J.** à l'ensemble des établissements ?

Si l'aménagement des rythmes de vie est favorable chacun doit pouvoir en bénéficier quel que soit son lieu d'habitation ou son origine sociale : l'école de la République, laïque et citoyenne doit être la même pour tous les enfants, surtout quand elle est imaginative et créative.

Il serait opportun d'initier une évaluation pour mesurer les effets de l'aménagement des rythmes et de convenir de leur suppression, de leur maintien ou de leur extension.

**Par ailleurs ne faut-il pas s'interroger sur l'opportunité d'une extension de la semaine de 4 jours ?** (solution différente de l'aménagement des rythmes scolaires) :

Une étude du CREDOC révèle que :

- 1 classe sur 5 n'a cours ni le mercredi ni le samedi (école primaire)
- 75 % des parents sont satisfaits d'une manière générale
- 78 % des parents la jugent positive pour la vie familiale
- 57 % des parents la jugent positive pour les activités périscolaires.

Mais cette extension n'est pas sans risque : comment les familles modestes vont-elles meubler ce temps libre supplémentaire ? Comment concilier vie professionnelle, vie familiale, et temps scolaire ?

◆ **L'ouverture des écoles en dehors des heures de classe** en y organisant des activités afin d'éviter que les jeunes ne soient livrés à eux-mêmes.

◆ **Généralisation de l'accompagnement scolaire** qui mobilise déjà de nombreuses associations et bénévoles, tout en y impliquant fortement l'institution scolaire. Le concours des emplois jeunes pourrait renforcer cette dynamique.

Il s'agit de faire un pilotage départemental unique des 3 dispositifs (animation éducative périscolaire, Réseaux Solidarité Ecole, Contrats locaux d'accompagnement scolaire : CLAS) permettant un développement complémentaire des actions grâce notamment à un appel à projet conjoint et à un dossier d'instruction et de financement.

Cet accompagnement scolaire pourrait être articulé avec les politiques du temps libre conduites au plan local d'autant que de nombreux équipements de proximité, tels les centres sociaux, initient cette activité et développent des programmes avec les jeunes.

◆ D'une manière générale aussi bien pour les **intervenants extérieurs à l'école** que pour les **animateurs des centres de loisirs**, il est vivement souhaité que ceux-ci soient mieux formés aux différentes tâches qu'ils accomplissent.

Une **professionnalisation** est indispensable. L'attribution de bourses pour aider les jeunes à préparer le BAFA et le BAFD contribue à ce processus et répond pour partie à cette nécessité.

◆ **Réinstaurer la démocratie dans les collèges et les lycées** où les élèves souhaitent d'une part avoir une participation plus active dans l'organisation de la vie scolaire et d'autre part se rapprocher de leurs enseignants.

## **CONCLUSION :**

Le temps libre des enfants et des jeunes, moment privilégié de développement des aptitudes singulières de chacun, constitue un pôle de vie indispensable à leur épanouissement intellectuel,

physique et psychologique, à l'apprentissage de l'autonomie et d'une citoyenneté de plus en plus nécessaire.

En l'absence de toute structuration, le temps libre peut devenir le temps de l'ennui, de l'exclusion, de la violence urbaine, de la toxicomanie...

C'est pourquoi l'Etat, au nom de la cohésion sociale, doit veiller à ce que tous les enfants et les jeunes puissent vivre leur temps libre comme un temps choisi de qualité. Corrélativement, la commune ou l'instance intercommunale semble être l'échelon le plus adapté pour impulser une offre correspondant à la diversité des besoins et des attentes des jeunes comme de leurs familles. Elle est l'instance la plus à même de mobiliser la diversité des acteurs sociaux, tout particulièrement les associations sans oublier les entreprises.

Face à la multiplicité des initiatives comme à l'ampleur des attentes non satisfaites, la constitution au plan local sur la base d'une charte de qualité d'un réseau d'acteurs en charge d'informer, d'accueillir, d'accompagner, de favoriser la participation des jeunes, apparaît comme une nécessité. A cet égard, un rapprochement des initiatives prises par les ministères de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports, de la culture et de la communication et par la CNAF autour de ses contrats "Enfance" et "Temps Libre" pourrait constituer un catalyseur pour les communes qui souhaitent s'engager dans une politique globale du temps libre.

D'ores et déjà, là où ils sont implantés, les centres sociaux se verraient proposer un rôle d'opérateur central compte tenu de leur implication dans l'animation de la vie locale et l'organisation de services en direction des familles et des enfants et plus récemment des jeunes.

Enfin, sans pouvoir être exhaustif, la mise en cohérence des politiques du temps libre pourrait s'enrichir de la concertation sur le terrain liée à la généralisation, récemment décidée par le gouvernement, des Comités d'Education à la Santé et à la Citoyenneté, qui succèdent aux Comités d'Environnement Social, avec pour mission de mettre en oeuvre deux démarches de globalisation : suivi des jeunes dans et hors de l'école et constitution en réseau des acteurs de l'action éducative qui doit reposer sur quatre principes : participation des enfants, implication des familles, cohérence éducative et inscription dans la durée. Si cette orientation était retenue, elle impliquerait toutefois que l'école accepte de partager avec la famille et les autres acteurs du temps libre ses prérogatives éducatives.