

CONFÉRENCE SUR LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ ET POUR L'INCLUSION SOCIALE

CONTRIBUTION DE L'UNAF

► PRÉAMBULE

L'UNAF est sensibilisée aux difficultés des familles vulnérables :

- par les adhérents des associations familiales eux-mêmes ;
- par les représentations dont disposent les unions départementales d'associations familiales dans de nombreux organismes au plus près des difficultés des familles. Au sein des conseils d'administration des CAF, des CCAS ou des CPAM, les conseils d'administration des Offices Publics de l'Habitat, les commissions de médiation du droit au Logement Opposable, ou bien dans les commissions de surendettement, les représentants des UDAF sont amenés à connaître très directement et concrètement les difficultés quotidiennes des familles. Ce réseau unique de représentations constitue pour l'UNAF un observatoire exceptionnel des difficultés familiales.

Sans s'attarder sur le diagnostic de la situation, les Unions constatent une extension de ces phénomènes de vulnérabilité et de précarité, qui désormais touchent une marge croissante de familles touchant même des familles aux revenus corrects mais qui subissent des charges particulièrement lourdes (transports, chauffage, logement...).

L'UNAF se caractérise par une approche originale de la question des familles vulnérables :

- Une **approche globale** : la personne et sa famille doivent être traitées dans leur globalité en évitant de scinder les problèmes (logement, santé...) qui, souvent, sont liés les uns aux autres.
- Une **approche universelle** : sans rejeter les politiques ciblées sur les situations les plus difficiles, l'UNAF est attentive à ce que les politiques publiques puissent rester universelles. C'est à cette condition que l'on peut avoir une approche préventive, en évitant à des familles vulnérables mais pas encore en difficultés graves, de voir leur situation se dégrader.

- Une **approche familiale** : la question de la famille est essentielle pour comprendre comment aider les personnes. Soutenir les solidarités familiales, prévenir les conséquences socio-économiques souvent graves des ruptures familiales, prendre en compte les charges familiales sont des principes nécessaires pour lutter contre la pauvreté et favoriser une meilleure inclusion sociale.

Nous avons choisi de faire une contribution incluant les propositions qui nous semblent les plus importantes sans nous caler systématiquement sur le périmètre des ateliers de la conférence.

Par ailleurs, nous faisons allusion à **des actions** de notre réseau (Unions Départementales des Associations Familiales) ou à **des études et recherches** menées au sein de l'UNAF et des UDAF. Il n'était pas possible de transférer l'ensemble des documents correspondants : nous restons bien évidemment **à la disposition de la conférence pour fournir ces éléments à la demande.**

► SANTÉ ET ACCÈS AUX SOINS

La loi du 4 mars 2002 a ordonné et créé un certain nombre de droits, tant individuels que collectifs, pour les usagers du système de santé. Le premier article du code de la santé publique rappelle désormais que *le droit fondamental à la protection de la santé doit être mis en œuvre par tous moyens disponibles au bénéfice de la personne. Les professionnels, les établissements et réseaux de santé, les organismes d'assurance maladie ou tous autres organismes participant à la prévention et aux soins, et les autorités sanitaires contribuent à développer la prévention, garantir l'égal accès de chaque personne aux soins nécessités par son état de santé et assurer la continuité des soins et la meilleure sécurité sanitaire possible.* (art. L. 1110-1 CSP). De même l'article L. 1110-3 du même code rappelle dans son premier alinéa *qu'aucune personne ne peut faire l'objet de discrimination dans l'accès à la prévention ou aux soins.* Nous aurions pu penser que la rédaction de ces articles aurait permis d'améliorer significativement la prise en charge et l'accès aux soins de l'ensemble de nos concitoyens.

A l'instant où l'on fête les dix ans de la loi qui a été déclarée la plus populaire de ces vingt dernières années, le constat que nous pouvons en tirer est malheureusement plus que mitigé. Les **enquêtes** que l'UNAF a pu mener, seule ou dans le cadre du travail au sein du CISS (Collectif interassociatif sur la santé), corroborent d'autres constats réalisés par des associations œuvrant auprès des populations les plus défavorisées. L'accès aux soins ne s'est pas amélioré : la situation s'est même dégradée au sein de certains territoires, auprès de certaines populations. La question du retard ou du renoncement aux soins qui concernait il y a encore quelques années une catégorie particulière de la population, touche aujourd'hui des catégories loin d'être marginales et en premier lieu de nombreuses familles aujourd'hui dans des situations particulièrement précaires.

Un certain nombre de mesures prises ces dernières années ont d'ailleurs contribué à dégrader la situation et à augmenter le reste à charge : la mise en place de nombreuses franchises, le déremboursement de certaines catégories de médicaments, le report de certaines charges sur les complémentaires contribuant ainsi au renchérissement de leurs tarifs, le développement des dépassements des honoraires auxquels s'ajoute la question de la démographie médicale et de la répartition des professionnels sur l'ensemble du territoire, ont eu pour effet, dans un contexte de crise économique, de rendre parfois plus difficile cet accès et de diversifier l'origine des inégalités qui peuvent être à la fois économiques, sociales et géographiques.

> **Les dispositifs existants**

La mise en place de la CMU puis de la CMU-C, la création de l'aide à l'acquisition d'une complémentaire santé auraient dû permettre d'aboutir à une véritable couverture universelle. Or, du fait de l'augmentation sensible du coût des assurances complémentaires, de plus en plus de personnes renoncent à adhérer à une couverture complémentaire ou adhèrent à des contrats d'entrée de gamme de faible qualité. De même le déremboursement, la mise en place des franchises, et le développement des

dépassements d'honoraires **pénalisent les personnes étant à la frontière de ces dispositifs.**

Ceci montre les limites des politiques de déremboursement de l'assurance maladie et nécessite une réflexion sur le périmètre des actes et sur les produits qui doivent obligatoirement être pris en charge par l'assurance maladie. La définition d'un panier de biens remboursable pour les patients les plus en difficulté devrait permettre un meilleur accès aux soins.

Les dispositifs existent mais ils sont souvent mal connus et les personnes éligibles n'en font pas toujours la demande. C'est notamment le cas pour l'ACS (Aide à la Complémentaire Santé) : alors que près de 2 millions de personnes sont potentiellement éligibles, seul un quart en bénéficie. D'une façon générale on s'aperçoit que nos concitoyens connaissent mal leurs droits et sont parfois privés d'un accès aux soins auquel ils peuvent prétendre.

> *Nos propositions*

Proposition n° 1

Renforcer l'information de nos concitoyens, et notamment de ceux les plus en difficultés, sur leurs droits en matière de protection sociale

Chaque contact entre ces personnes et les services de santé ou sociaux devrait donner lieu à une vérification et une réactualisation ou réactivation des droits des personnes en matière sanitaire et sociale. Faire en sorte que l'interconnexion des administrations publiques (CNAMTS, CNAF...) ne serve pas uniquement à lutter contre les fraudes, mais contribue également à améliorer l'accès aux soins. Il nous semble également nécessaire qu'un document d'information puisse être remis à toutes personnes bénéficiaires de la CMU ou de l'AME, document qui devrait être édité en plusieurs langues. Ces documents devraient être disponibles dans toutes les CPAM, CAF, CCAS, associations travaillant auprès des populations précaires, site internet, points info-familles, etc.

La question de l'information concerne également les professionnels de santé. Beaucoup de professionnels connaissent mal les dispositifs mis en place pour la prise en charge des personnes les plus en difficultés ce qui peut provoquer certaines incompréhensions ou représentations négatives vis-à-vis de ces populations. Il est sans doute nécessaire de renforcer la politique d'information des professionnels dans ce domaine.

Cet effort d'information doit également concerner le tiers payant social, mesure mise en place par la dernière convention médicale qui permet aux patients en difficulté financière de ne pas faire l'avance des frais. Deux conditions pour cela : que le médecin connaisse le dispositif et qu'il le propose aux patients. Ce dispositif récent est encore peu connu. Une information doit donc être faite en direction du grand public mais aussi des médecins.

Proposition n° 2

Définir un panier de biens remboursable sous condition de ressources

Actuellement un panier de soins existe pour les seuls bénéficiaires de la CMU-C. Les titulaires de l'AME ou de l'ACS n'en bénéficient pas. La définition d'un panier de soins auxquels pourraient prétendre les patients dont les revenus sont inférieurs à un certain seuil, par exemple le minimum vieillesse, apparaît comme une solution à envisager. Elle viendrait en effet palier les difficultés d'accès aux dispositifs existants et notamment à l'ACS. La définition d'un panier de soins remboursable permettrait également de couvrir une frange de la population qui aujourd'hui ne bénéficie d'aucune aide.

Le seuil d'accès peut être discuté même s'il nous semble que le niveau du minimum vieillesse serait une référence pertinente.

Concernant le cas spécifique de l'AME, l'UNAF considère que son accès doit être possible sans aucun obstacle financier. Il est en effet important que les bénéficiaires potentiels puissent avoir accès aux soins sur le territoire français sans avoir à payer un « droit d'entrée ».

Proposition n° 3

Lutter contre les refus de soins en reconnaissant le testing comme mode de preuve opposable et en renversant la charge de la preuve

Les personnes bénéficiaires de la Couverture Maladie Universelle (CMU) ou de l'Aide Médicale d'Etat (AME) ainsi que les personnes handicapées sont particulièrement discriminées par des professionnels de santé qui refusent purement et simplement de les soigner. De nombreuses enquêtes montrent qu'un pourcentage non négligeable de médecins refuse de soigner les plus démunis.

L'enquête du *Fonds CMU* publiée en 2006 montre que les médecins spécialistes et les dentistes opposent un taux de refus élevé (41 % et 39,1 %). Les médecins généralistes opposent quant à eux un taux de refus de soins de 4,8 % (1,6 % pour les généralistes du secteur 1 ; 16,7 % pour ceux du secteur 2).

Selon une enquête de *Médecins du Monde* menée en 2005 auprès de 725 médecins généralistes dans 10 villes de France, 37 % des médecins testés refusent les soins aux bénéficiaires de l'AME et 10 % aux bénéficiaires de la CMU.

Avec le CISS et la FNATH, l'UNAF a également mené une enquête en 2009 qui a montré qu'environ un spécialiste sur cinq refuse très clairement de soigner ces mêmes patients soit 22 % des praticiens interrogés. Ce testing n'a malheureusement pas de valeur probante la loi ne reconnaissant pas ce mode d'enquête.

On peut s'étonner du faible nombre de praticiens sanctionnés pour ces refus de soins. Deux raisons à cela : la difficulté pour les victimes de tels refus de se faire connaître et d'apporter la preuve du refus de soins puisque selon la loi c'est à la victime de le prouver.

Deuxième raison : le faible nombre de médecins sanctionnés, pourtant les caisses primaires d'assurance maladie et les conseils départementaux de l'Ordre des médecins sont compétents pour sanctionner les médecins déviants.

Pour améliorer cette situation et permettre de mieux appréhender les refus de soins deux propositions peuvent être faites : la reconnaissance du testing comme mode de preuve opposable et le renversement de la charge de la preuve.

Ces deux propositions n'ont pas été retenues dans le cadre de la loi HPST ; ce sont pourtant deux moyens efficaces de lutte contre les discriminations. Le renversement de la charge de la preuve est un élément important puisque ce serait au médecin de prouver qu'il n'a pas refusé de prodiguer des soins et non plus au patient de prouver qu'il a été victime d'un refus de soins.

Proposition n° 4

Diversifier le mode de rémunération des professionnels de santé

La prise en charge de population précaire voire très précaire s'accommode mal d'un paiement à l'acte. Le temps de la prise en charge, l'appréhension des différents problèmes qui va bien au-delà de la simple prise en charge des soins nécessitent que des modes de tarifications mixtes soient envisagés dans ce domaine et tiennent compte de la complexité de cette prise en charge. On peut imaginer une prise en charge rémunérée au forfait comme celle actuellement à l'étude pour les malades chroniques. Il faut cependant être prudent dans ce domaine pour ne pas stigmatiser une frange de la population.

Proposition n° 5

Favoriser un accompagnement local des populations pour lutter contre le renoncement aux soins

Favoriser l'accès aux soins suppose des actions très concrètes et localisées qui dépassent la seule dimension du coût. En effet, les études disponibles sur le renoncement aux soins montrent la complexité de ce phénomène qui comprend une dimension économique mais aussi sociale, culturelle, géographique, psychologique¹... Face à la complexité de ce phénomène, des solutions souples et territorialisées sont nécessaires.

[L'évaluation des programmes régionaux des ARS relatifs à l'accès à la prévention et aux soins des personnes les plus démunies](#)

Le collège des usagers des conférences régionales de la santé et de l'autonomie (CRSA) devra par ailleurs être particulièrement attentif à la rédaction et à l'évaluation des programmes régionaux relatifs à l'accès à la prévention et aux soins des personnes les plus démunies que doit mettre en place chaque agence régionale de la santé. La commission sur les droits des usagers des CRSA devra également porter une attention

¹ Voir notamment les travaux de l'ODENORE sur le non-recours aux droits et l'étude de l'IRDES sur les types d'explication du non-recours en matière de soins : <http://www.irdes.fr/Publications/2011/Qes169.pdf>

toute particulière à l'accès aux soins et à la garantie du respect des droits des populations les plus précaires.

Permettre aux structures d'agir auprès des populations

La situation économique de certaines structures comme les PMI, fait que ces organisations dont l'une des missions est d'agir auprès des populations les plus défavorisées peuvent de moins en moins atteindre leurs objectifs en ce domaine. De même des réseaux de médecines sociales (centre de santé, centre d'accompagnement et de prévention en addictologie) jouent un rôle très important vis-à-vis de population en grande difficultés, mais leur action est entravée par la remise en cause récurrente de leurs financements. Il est indispensable que ces organismes puissent avoir une vision à moyen terme des moyens qui seront mis à leur disposition. Une action à destination des plus défavorisés nécessite du temps et une certaine pérennité.

Inciter les associations à agir sur le renoncement aux soins

Enfin, l'appui sur le monde associatif, souple et inséré dans les territoires, semble particulièrement adapté. Les ARS mais aussi les conseils généraux pourraient appuyer les actions visant à accompagner les populations dans leur accès au système de soins et à la prévention. Les UDAF et les associations familiales sont prêtes à s'engager dans des partenariats de cette nature.

Une expérience d'action d'UDAF sur l'accès aux soins

L'UDAF de la Marne a signé en octobre 2012 une convention (CPOM) avec l'ARS Champagne-Ardenne sur **l'accès personnalisé à la santé**. La CARSAT et le Conseil général ont aussi engagé une participation financière pour la prise en charge spécifique de leurs publics. Forte de son expérience des difficultés d'accès aux soins spécifiques des majeurs protégés suivis par ses services, et fortement impliquée dans les questions de santé, l'UDAF a dès 2008 créé un service pour faciliter l'accès aux soins de personnes éloignées du système de soins. Il s'agit concrètement d'aider dans leurs démarches les personnes éloignées du système de soins.

Le « repérage » des personnes en difficultés se fait grâce à une coopération avec les travailleurs sociaux (CCAS, CPAM...) et à une identification préalable des territoires particulièrement touchés par des problèmes d'accès aux soins grâce aux travaux de la conférence régionale de santé. Mais les populations aidées ne sont pas forcément dénuées de ressources : d'autres blocages (problème de déplacement, manque d'aisance dans la relation avec les professionnels de santé, problèmes psychiques expliquant le manque de suivi dans les traitements ...) sont en cause qui nécessitent un accompagnement souple et humain.

Ce type d'action nous semble intéressant et pourrait être étendu à d'autres départements et régions.

► ACCUEIL DE LA PETITE ENFANCE

De nombreux travaux soulignent l'importance de la petite enfance dans la lutte contre les inégalités. Pour l'UNAF, l'accueil de la petite enfance est une priorité générale, encore plus prégnante concernant les familles modestes. Nos propositions dans ce domaine tendent :

- à une meilleure prise en charge pour les familles en situation de précarité,
- à veiller à ce que la mixité sociale des différents types de modes de garde soit améliorée.

> Nos propositions

Proposition n° 1

Réformer la PSU versée par les CAF pour améliorer l'accès des familles précaires aux modes d'accueil collectifs

L'ambition de départ de la PSU était d'éviter une sélection par les revenus pour l'attribution de places en crèche, en compensant le prix payé par les familles pour garantir aux structures un apport équivalent, quels que soient les revenus de la famille. Or aujourd'hui cet objectif n'est qu'en partie atteint. En effet, la PSU impose aux opérateurs des taux de remplissage et de fréquentation élevés. Cette exigence peut amener les opérateurs à évincer les parents travaillant à temps partiel ou les familles en grande précarité, qui nécessitent un accompagnement plus lourd.

Par ailleurs, ces exigences poussent les structures à se préoccuper avant tout de gestion et de remplissage plutôt que de qualité et de projet.

Par ailleurs, dans l'étude *La politique petite enfance vue par les communes : un bilan positif, des efforts à poursuivre de la CNAF – l'Essentiel 21 avril 2012*, les élus locaux affirment chercher à satisfaire en priorité les besoins des parents exerçant une activité professionnelle.

Il convient donc de mettre en place un système financier qui inciterait davantage à l'accueil des familles en grande précarité dans les établissements d'accueil collectif.

Proposition n° 2

Évaluer et éventuellement inscrire dans le droit commun le versement en tiers-payant du Complément Mode de Garde aux assistants maternels pour les familles modestes

Les familles en grande précarité ne font pas davantage garder leur enfant par les assistants maternels : en effet, l'avance en trésorerie est trop importante. Le PLFSS pour 2013 prévoit la possibilité d'une expérimentation permettant de verser directement à l'assistant maternel le CMG – il sera nécessaire d'évaluer au plus vite cette mesure pour envisager de l'inscrire dans le droit commun.

Parallèlement, il convient de poursuivre l'effort déjà entamé pour harmoniser les taux d'effort des familles quel que soit le montant de leur revenu et réduire ainsi le reste à

charge de la garde pour les familles modestes. L'UNAF s'inquiète de l'augmentation du taux d'effort lié à la garde par une assistante maternelle, en particulier pour les familles modestes. Une réflexion doit être menée sur les moyens de cantonner la progression de ce taux d'effort pour toutes les familles².

² Voir par exemple le rapport sur le PLFSS pour 2013 concernant la branche famille : <http://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/rapports/r0302-tv.pdf>

► FAMILLES VULNÉRABLES, ENFANCE ET RÉUSSITE ÉDUCATIVE

La réussite éducative est une entreprise globale qui fait intervenir plusieurs acteurs autour de l'enfant dont, au premier rang, la famille et l'école. Des parents soutenus et accompagnés dans leur mission parentale seront mieux à même d'accompagner leurs enfants dans leur scolarité.

Les enquêtes montrent la forte corrélation entre réussite scolaire et origine sociale. Pour l'UNAF, si le système scolaire doit être réformé, tous les éléments de la réussite éducative ne se trouvent pas dans la seule évolution de l'Education nationale. C'est tout un ensemble de paramètres sur lesquels il faut jouer pour favoriser la réussite : la famille est un point-clef de cette amélioration.

> Nos propositions

Proposition n° 1

Favoriser les relations entre famille et école par des initiatives concrètes

Ce sont souvent les familles les plus modestes qui sont le moins à l'aise dans leurs relations avec le système scolaire, ce qui peut augmenter les risques d'échec scolaire. Les projets d'établissements doivent prévoir d'organiser les relations avec les familles. Il revient aux équipes des établissements de définir les modalités concrètes de cette relation, adaptée à chaque territoire et à chaque type de famille. Mais le principe de ce lien entre familles et écoles doit être réaffirmé et faire partie intégrante de l'évaluation des établissements.

Ne figurerait dans les obligations des établissements qu'un minimum de « règles » comme **une rencontre annuelle minimum entre l'enseignant (le professeur principal dans le secondaire) et la famille de chaque enfant**, que l'UNAF a proposée dans sa contribution à la Refondation de l'école.

Introduire les familles à l'école n'est pas forcément simple, notamment dans les quartiers défavorisés³, mais cela est toujours positif lorsque des formules sont trouvées qui donnent à chacun (enseignants, parents, élèves) un rôle bien délimité et des occasions de dialogue.

Les UDAF, agréées depuis 2011 comme « associations complémentaires de l'enseignement public » peuvent contribuer à améliorer cette relation entre familles et écoles à travers leurs interventions.

Proposition n° 2

La scolarisation à 2 ans, possible mais sous des conditions strictes

La scolarisation à 2 ans est régulièrement avancée comme une solution pour lutter de façon très précoce contre les inégalités familiales face à la réussite scolaire.

³ Voir par exemple des témoignages dans J. Donzelot, « Lyon : le festival de la rénovation et les rigidités de l'éducation », *Esprit*, novembre 2011

L'UNAF, comme de nombreux psychologues, est réticente sur cette proposition. Les études montrent que les effets sur le développement de l'enfant ne sont pas probants et surtout sont très contrastés selon les enfants.

L'UNAF n'est pas hostile à des expérimentations de cette scolarisation précoce dans des quartiers difficiles dans lesquels elle peut permettre de favoriser les premiers apprentissages. Elle présente aussi l'avantage d'être gratuite pour les familles, contrairement aux modes d'accueil de la petite enfance. Mais pour être favorable au développement de l'enfant, elle doit se faire selon un cadre très strict avec notamment un encadrement important par des adultes : 12 enfants pour un adulte est une norme maximale souhaitable.

Position de l'UNAF sur la scolarisation à 2 ans

L'UNAF considère que la scolarisation précoce entre 2 et 3 ans ne peut convenir à tous les enfants. Elle peut cependant convenir à certains enfants suffisamment mûrs, **à condition que les locaux soient adaptés (notamment pour les temps de repos) et surtout qu'il y ait un taux d'encadrement d'au moins un adulte pour 12 enfants**. Les enfants de cet âge ont en effet particulièrement besoin de la présence d'un adulte auprès d'eux. La maternelle à 2 ans s'apparente dans ce cas davantage à un « jardin d'enfants », et elle s'inscrit dans la logique d'une diversité des modes d'accueil de la petite enfance prônée par l'UNAF. Son ouverture doit se faire en concertation sur le territoire avec les autres acteurs de la commune ou de l'intercommunalité.

Rappelons à ce propos que l'UNAF souhaite que l'Etat impulse la création de schémas locaux inter-communaux ou communaux d'accueil du jeune enfant, permettant aux collectivités locales d'organiser, en partenariat avec les acteurs locaux d'un territoire, une réponse complémentaire de service garanti, de la naissance à l'âge de 3 ans, en tenant compte des rythmes de l'enfant.

Proposition n° 3

Améliorer le bien-être de l'enfant à l'école

Les enquêtes montrent que les élèves français sont davantage stressés et angoissés que les autres enfants européens dans leur relation avec le système scolaire. Cette angoisse finit par être contre-productive pour leur réussite scolaire. Elle touche plus encore **les enfants appartenant à des familles éloignées du système scolaire et de ses codes**.

Outre les changements propres au système, des éléments extérieurs peuvent favoriser le sentiment de bien-être.

Notre proposition dans ce domaine est de poser la **question des transports scolaires** comme un des éléments fondamentaux de ce bien-être. En milieu rural et dans un contexte d'habitat dispersé, des transports trop longs affectent fortement le temps de repos et de travail des élèves. De plus, la remise en cause de la gratuité par de nombreux conseils généraux doit absolument être évoquée car elle augmente le coût pour les familles modestes. Il est important que les conseils généraux soient sensibilisés aux conséquences de leur désengagement dans ce domaine. Sur la question des rythmes scolaires, l'UNAF s'est exprimée lors de la Refondation pour l'école sur des options générales.

Proposition n° 4

Lutter contre l'absentéisme et le décrochage scolaires

La lutte contre l'absentéisme et le décrochage scolaires, deux phénomènes fortement liés, ne peut reposer sur des pratiques de sanctions. L'UNAF s'est ainsi toujours vivement opposée aux suspensions d'allocations familiales en cas d'absentéisme.

En revanche, il convient que les établissements se mobilisent le plus tôt possible en alertant les élèves et leurs parents, en travaillant avec les familles dès les premiers signes de décrochage. Le travail doit se faire en lien fort avec la famille et en reliant ces phénomènes :

- à des problèmes d'orientation par défaut qui nécessitent de pouvoir faciliter les passerelles entre les voies ;
- à des problèmes personnels de l'enfant, par exemple des conduites addictives (drogues, jeux vidéos) : de nombreuses UDAF sont engagées dans des actions d'information et de prévention à l'égard des parents et des jeunes sur ces questions et peuvent aider l'Education nationale sur ce point.

L'UNAF préconise aussi la diffusion d'expériences comme celles des « micro-lycées » lancée dans quelques établissements de la région parisienne et visant à réintégrer des jeunes qui se sont éloignés des études pour diverses raisons. Ces établissements pratiquent une pédagogie différente et travaillent sur l'intégration des élèves pour lutter contre l'absentéisme et le décrochage.

Proposition n° 5

Lutter efficacement contre l'illettrisme

L'UNAF est particulièrement concernée par ce qu'on appelle les « actions éducatives familiales » c'est-à-dire les actions qui mobilisent les parents et les enfants au moment de la rentrée à l'école, moment particulièrement favorable pour la reprise des apprentissages de base par les parents illettrés. Les parents sont particulièrement sensibilisés car ils se rendent bien compte que cela leur permettra de suivre la scolarité de leur enfant.

Les actions qui associent parents et enfants autour du livre permettent aux parents de se réapproprier les savoirs de base et aux enfants de se familiariser avec le livre. Un cadre de référence a été construit par l'ANLCI (agence nationale de lutte contre l'illettrisme).

Proposition n° 6

Améliorer le système d'orientation scolaire

L'UNAF a réalisé une étude qualitative sur « l'orientation scolaire vécue par les jeunes et leurs parents » et elle finalise une enquête de son observatoire des familles sur le même thème. De ces études, elle retire quelques enseignements et propositions sur l'orientation scolaire.⁴

⁴ Etude qualitative n° 2 « L'orientation scolaire vécue par les jeunes et leurs parents », UNAF, novembre 2010. <http://www.unaf.fr/spip.php?article9689>

Dans les classes pour lesquelles un choix d'orientation doit être fait par le jeune (3ème, 2nde, terminale) il faudrait donc prévoir d'informer, plusieurs fois dans l'année, et directement les parents sur le projet du jeune, sa faisabilité a priori et les autres solutions alternatives en cas d'impossibilité pour le jeune de suivre la voie souhaitée.

La décision du conseil de classe au mois de juin apparaît très tardive pour les jeunes pour lesquels cette décision va à l'encontre de leur souhait d'orientation. Le référent accompagnant le jeune dans son parcours d'orientation devrait être en mesure de le rencontrer et ainsi que ses parents dès le début du troisième trimestre. Cette situation permettrait de les guider vers une solution alternative acceptable pour lui ou vers un service d'aide à l'orientation pour un bilan ou des conseils.

L'UNAF appuie par ailleurs plusieurs préconisations du livre vert (inscrire les pratiques d'orientation dans l'environnement familiale et extrascolaire des jeunes, mieux préparer les transitions, revaloriser les filières technologiques et professionnelles, garantir les réorientations en cours d'année, créer un livret de compétences support d'une orientation positive). Elle réitère le souhait qu'elle a formulé de mettre l'accent sur le développement de la connaissance de soi, de l'estime de soi pour préparer le choix d'orientation, en permettant aux élèves d'évaluer leurs compétences, aptitudes, motivations sans se limiter aux seuls résultats scolaires.

FAMILLES VULNÉRABLES ET PRESTATIONS SOCIALES : AMÉLIORER « LE PAIEMENT À BON DROIT » DES ALLOCATAIRES DANS LES ORGANISMES DE PROTECTION SOCIALE

L'UNAF est particulièrement présente dans la Branche Famille de la Sécurité sociale. Les UDAF ont ainsi 4 administrateurs dans les Conseils d'administration des CAF et 5 représentants de l'UNAF siègent au conseil d'administration de la CNAF. L'UNAF et les UDAF ont aussi un représentant au sein des conseils des CPAM et de la CNAMTS.

L'UNAF défend le principe d'universalité de certaines prestations, en particulier des allocations familiales. De nombreux travaux montrent que l'universalité est souvent synonyme d'une meilleure prise en compte des familles modestes. Le récent rapport de la Cour des Comptes sur la Sécurité sociale montre que ce sont les prestations universelles (et notamment les allocations familiales) qui participent le plus à la réduction de la pauvreté.

Sans rejeter toute forme de ciblage, parfois nécessaire, l'UNAF attire l'attention sur la complexité et les effets pervers des critères de ressources. Elle met en garde contre les solutions simplistes de mise sous condition de ressources d'autant plus séduisantes qu'elles semblent en apparence concilier économie et aide à ceux qui en ont le plus besoin.

Pour l'UNAF, la solution ne consiste pas seulement à augmenter le montant des prestations sociales mais à améliorer la qualité de service pour les personnes bénéficiaires. Pour des familles fragiles aux budgets très contraints, les questions de délai de versement, de récupération sur prestations, de réactivité des prestations sont déterminantes pour éviter de sombrer dans la précarité.

> Nos propositions

Proposition n° 1

Limitier les indus et les rappels au sein des CAF pour promouvoir un « paiement à bon droit » des allocataires

Les indus sont bien connus comme une difficulté importante pour les familles vulnérables. L'UNAF et les UDAF, à travers leurs représentants au sein des CAF, ont alerté à plusieurs reprises sur les conséquences graves pour les familles vulnérables des mesures prises ces dernières années d'une fongibilité des prestations et ce, malgré l'adoption de plans individualisés de recouvrement.

Les rappels, moins connus et documentés, sont aussi une entrave à la qualité de service aux familles et peuvent gêner considérablement les familles vulnérables dans leur vie quotidienne.

L'UNAF ne sous-estime pas la difficulté technique de la génération automatique d'indus par la législation. Toutefois, elle préconise et tentera d'apporter des propositions pour une simplification des prestations, notamment celles qui génèrent le plus d'indus.

De plus, la gestion des indus elle-même semble pouvoir être améliorée pour protéger les familles vulnérables des effets de la fongibilité notamment. On ne peut que s'étonner de l'ampleur des moyens - de tous ordres - mis en œuvre pour lutter contre la fraude, objectif parfaitement légitime, en contraste avec ceux mis en œuvre pour promouvoir le paiement à bon droit.

Certains outils mis en œuvre pour lutter contre la fraude⁵ (notamment les croisements de fichiers) pourraient-ils être utilisés pour favoriser le paiement à bon droit des allocataires ? C'est en particulier le cas du Répertoire National Commun de la Protection sociale (RNPCS). L'UNAF suivra avec attention les améliorations de cet outil qui peuvent en faire aussi, à partir de requêtes collectives, un instrument d'amélioration du paiement à bon droit.

Enfin, l'UNAF serait favorable à ce que cette détection des bénéficiaires potentiels et de leurs droits s'accompagne non seulement de courriers mais de rendez-vous sur le modèle du « Rendez-vous prestations MSA », bref d'un contact humain avec les personnes.

L'étude de l'UDAF 44 sur les indus à la CAF de Loire-Atlantique

Les représentants de l'UDAF à la CAF de Loire-Atlantique ont réalisé une étude très détaillée sur les indus au sein de cette caisse : causes, informations et notifications aux allocataires, typologie des populations, étude des plans de remboursement personnalisés. De cette étude, l'UDAF a tiré plusieurs préconisations :

- Le calcul de PRP devrait être modifié, non adapté aux situations professionnelles changeantes et aux budgets modestes.
- Il faudrait abaisser le montant du forfait minimum du PRP (45 €)
Le décret d'application n'est d'ailleurs toujours pas paru.
- La récupération doit pouvoir se faire selon le budget familial et doit prendre en compte l'ensemble des créances de la famille (indus ASSEDIC, prêt d'honneur, plan d'apurement bailleur,...).
- La CAF ne doit pas saisir des indus sur le RSA socle (ex RMI)
- Il faudrait stopper la récupération des indus sur les rappels et sur les aides au logement.
- L'allocataire ne devrait pas être pénalisé lorsqu'il s'agit d'une erreur de la CAF ou d'un transfert d'informations par les impôts et les bailleurs.
- L'information délivrée aux familles n'est pas suffisamment explicite ; elle devrait être simplifiée pour la compréhension de tous.

Proposition n° 2

Rendre le système de prestations plus réactif à l'évolution des situations familiales et professionnelles

⁵ L'UNAF et l'UNAFOR avaient organisé en 2011 un séminaire sur la lutte contre la fraude et ses conséquences sur le droit des usagers. http://www.unafor.fr/colloque/fraudes/co/fraudes_web.html

L'évaluation des ressources qui donne droit aux différentes prestations sociales se fait (forcément) en décalé. Il importe de faire le maximum pour que ce décalage soit minimal car les situations familiales aussi bien que professionnelles et donc financières sont devenues plus évolutives que par le passé. La rigidité du système est problématique en particulier pour les familles fragiles, les délais d'ajustement pouvant entraîner pour elles d'importants problèmes de trésorerie. Nous visons notamment les aides personnelles au logement (voir notre contribution sur le logement).

Proposition n° 3

Faciliter les possibilités de recours au sein des caisses de Sécurité sociale pour les allocataires

Actuellement, les possibilités de recours au sein des caisses de Sécurité sociale sont à la fois complexes et mal connues des allocataires tant dans leurs principes que dans leurs modalités. Elles sont aussi insuffisamment protectrices pour les allocataires⁶.

Il importe de réfléchir avec les associations représentant les allocataires, notamment les UDAF, à améliorer l'information et les modalités de fonctionnement de ces recours tant au niveau des recours amiables⁷ que des procédures judiciaires. Un meilleur fonctionnement des recours obligerait aussi les caisses à améliorer le paiement à bon droit.

⁶ Les travaux de juristes sur le traitement des réclamations des allocataires mettent en évidence des problèmes tant pratiques que juridiques sur la mise en œuvre de ce droit aux recours. Voir par exemple les travaux d'Isabelle Sayn sur les caisses d'allocations familiales. <http://www.reds.msh-paris.fr/publications/revue/pdf/ds67/ds067-06.pdf>

⁷ Voir par exemple le rapport de la Cour des Comptes de septembre 2010 sur la Sécurité sociale : chapitre IX, «Le fonctionnement des commissions de recours amiables ».

► **LE LOGEMENT, LES CHARGES ÉNERGETIQUES ET LES FAMILLES**

L'UNAF rappelle que le logement représente un enjeu de société fondamental, tant il conditionne la vie personnelle, sociale et familiale de chaque personne. Les conditions de logement jouent un rôle déterminant dans la stabilisation de la famille et dans la construction de l'enfant. Il est un droit essentiel pour permettre à chaque personne de vivre dans la dignité. Il est de plus en plus nécessaire d'avoir une approche et une « gestion humaine » du logement qui prennent vraiment en compte l'évolution des familles. L'articulation des politiques de la famille et du logement conditionne ainsi, pour une grande part, la qualité de vie des familles.

Le logement est aussi le **premier poste de dépenses des familles**. C'est aussi une préoccupation pour elles-mêmes, mais également pour leurs enfants ou pour leurs parents âgés. Car ce sont bien toutes les générations qui sont concernées et, de ce fait, toutes les solidarités familiales qui sont sollicitées.

Or, on assiste à l'émergence de nouvelles fragilités aux dimensions tant économiques que sociales et personnelles. Plusieurs de ces facteurs peuvent s'enchaîner dans une période de temps relativement courte de la vie d'une famille, avec un **cheminement aboutissant à la perte du logement**. Ce cheminement est de plus en plus rapide et plonge les familles dans l'exclusion et la pauvreté avec des conséquences dramatiques pour la vie familiale et pour les enfants : sur la santé psychologique et physique, sur la situation professionnelle, les relations familiales et sociales, la capacité pour la famille à réussir son projet éducatif, la réussite scolaire, la perte d'estime de soi, ...

L'absence de logement, le risque d'expulsion, la mauvaise qualité de l'habitation constituent des risques majeurs pour la vie de la famille. La perte du logement est susceptible d'entraîner des effets irréversibles sur la cellule familiale (éclatement de la famille, séparations des enfants de leurs parents, divorces, etc.).

Pour l'UNAF, la politique du logement en faveur des familles en difficulté reste une grande priorité de la politique familiale. Lutter efficacement contre la pauvreté actuelle des familles ne peut faire l'économie d'une approche en termes d'anticipation. « La pauvreté est un processus lié à des trajectoires de vies diverses et variées. L'appréhender comme une situation figée et réhibitoire serait une erreur ».

La politique du logement en faveur des familles en difficultés doit être intégrée dans la politique générale du logement et de l'habitat : elle appelle donc **des mesures de portée générale qui doivent être complétées**, en tant que de besoins, par des mesures spécifiques et ciblées ; l'objectif final étant bien pour ces familles l'accès à un logement de droit commun.

> *Nos propositions*

Proposition n° 1

Faire du logement, dans des conditions de décence, un élément stabilisateur pour les familles en difficultés

Le logement constitue pour les familles et encore plus pour celles en situation de fragilité, le dernier rempart sécurisé, surtout lorsque les difficultés de la vie se multiplient. Le logement est de plus en plus le seul élément de repère stable qui permet de répondre, au moins en partie, aux aléas de la vie, grâce aux solidarités interfamiliales en particulier. Quand rien ne va plus, ces solidarités assurent un moyen de repli temporaire et sécurisant qui évite grand nombre de situations venant encore alourdir la facture sociale et en particulier la demande de logement.

Études des enfants, démarrage incertain dans la vie autonome, perte d'emploi ou instabilité professionnelle, niveaux de revenus irréguliers, ruptures familiales, prise en charge du vieillissement, ces situations non exhaustives induisent qu'un même logement est souvent à géométrie variable et est lui-même constitutif du parcours résidentiel pour une famille.

Dans un contexte d'instabilité de l'emploi, des ressources, des dépenses, de la structure familiale, de la vie sociale,... il est primordial de trouver tous les moyens de faire du logement un premier élément de stabilité pour la famille et un point de départ central pour une insertion durable.

Proposition n° 2

Sauvegarder le logement familial dans les situations de dette de logement en contribuant à prévenir les expulsions

Dans les situations d'impayés et de dette de logement, aussi bien en location qu'en accession à la propriété, toutes les solutions doivent être recherchées pour permettre de sauvegarder le logement familial et éviter l'expulsion de la famille.

Pas d'expulsion sans relogement : empêcher ainsi toute expulsion tant que toutes les solutions pour venir en aide aux familles n'auront pas été étudiées, afin d'atténuer les effets négatifs sur les familles (traumatismes en termes psychologiques et sociaux, rupture dans la scolarité des enfants, ...). Ces difficultés peuvent être passagères ou durables. Par ailleurs, une expulsion précipitée coûtera encore plus cher à la société et aux élus locaux qui doivent retrouver une solution de relogement.

Proposition n° 3

Intervenir le plus en amont possible et analyser la situation de la famille

Pour régler au mieux les situations d'impayés, il est important d'intervenir le plus en amont possible afin d'éviter l'augmentation des dettes de la famille. La constitution d'un

impayé est souvent consécutive à une irrégularité des revenus qui peut être durable, mais aussi ponctuelle, ce qui peut suffire à déséquilibrer le budget d'une famille et entraîner des difficultés en chaîne.

3.1

Laisser le temps nécessaire pour analyser chaque situation de manière globale et individualisée avec un regard humain pour comprendre les facteurs (psychologiques, économiques, familiaux, ...) qui ont conduit les familles à contracter une dette de logement.

Il ne faut pas uniquement analyser la situation à l'instant T où se produit l'impayé, mais bien analyser la situation antérieure de la famille et son parcours pour comprendre et analyser les raisons des difficultés des familles liées à des événements familiaux ou sociaux fragilisants (perte d'emploi, difficultés de santé, rupture familiale, charge exceptionnelle et non prévue dans le budget familial, irrégularité du versement des prestations, ...) et leur comportement face à cette situation. C'est uniquement à partir de cette approche personnalisée de la situation économique sociale et familiale que l'on pourra déterminer les mesures les mieux adaptées. Aussi, toute réduction des délais pour faire ce travail d'analyse risque d'aboutir à des décisions trop rapides qui ne seront pas forcément adaptées pour permettre aux familles de sortir de leurs difficultés et d'aboutir finalement à des situations encore plus compliquées à gérer.

Dans le cas de difficultés d'impayés rencontrées dans le parcours d'accession à la propriété liées à des baisses de revenus durables, il faut permettre le maintien dans les lieux en proposant à la famille de passer du statut de propriétaire à celui de locataire. Le logement serait racheté par un organisme social avec des remboursements plus adaptés aux ressources de la famille.

3.2

Redonner aux associations et aux services sociaux un rôle central dans l'accompagnement des familles en difficultés pour ne pas les laisser livrées à elles-mêmes

Proposition n° 4

Redonner aux aides personnelles au logement leur rôle de solvabilisation et de filet de sécurité contre les accidents de la vie

Les aides personnelles, par leur redistributivité et leur réactivité, assurent ainsi l'effectivité du droit au logement pour de nombreuses familles. En s'adaptant pour chaque type de ménage à un niveau compatible avec son revenu et sa taille, elles permettent, non seulement l'accès au logement, mais aussi la pérennité dans le logement. Elles constituent ainsi un rôle de « filet de sécurité et de protection » contre les accidents de la vie et, par conséquent, un outil de prévention des expulsions. Même si ces aides n'ont pas pour vocation de combattre la pauvreté, elles y concourent fortement. Toutefois, elles ne

doivent pas être confondues avec les nécessaires mesures qu'il conviendrait de prendre dans ce domaine.

4.1.

Rétablir le versement des aides au logement dès le premier mois d'entrée dans le logement

4.2.

Maintenir le versement des aides personnelles en cas d'impayés de loyer

Il faut laisser le temps nécessaire pour analyser la situation de la famille en maintenant pendant cette période le versement de l'aide au logement. Le maintien du versement des APL est un gage de réussite du plan d'apurement des dettes.

4.3.

Verser les aides personnelles au logement à bon droit et éviter les rappels et les indus

Afin d'éviter les rappels et les indus qui déstabilisent les budgets des familles, il faut privilégier toute mesure visant à améliorer le caractère réactif de ces aides et à stabiliser les ressources qui permettent de faire face à la dépense logement, cette dépense, du moins pour la partie loyer ou le remboursement d'emprunts, étant constante.

En s'adaptant de manière très étroite à l'évolution des revenus de la famille, elles jouent ainsi leur rôle de « filet de sécurité », notamment lorsqu'il y a une baisse de ressources ou une évolution de la situation familiale.

Toutefois, ce caractère réactif joue également a contrario lorsque les changements de situation entraînent une baisse des droits. Aussi, afin de ne pas mettre les familles en difficultés, la mise en place d'une période transitoire est nécessaire pour leur permettre d'anticiper la baisse de leur prestation, sachant qu'il s'agit d'une prestation sous conditions de ressources qui a été recentrée au fil des années sur les ménages et les familles les plus modestes (revenus d'exclusion de l'aide personnelle au logement : revenu de 2 Smic et de 2 enfants à charge).

4.4.

Garantir le pouvoir solvabilisateur des aides personnelles au logement

Afin de maintenir des taux d'efforts supportables pour les familles, une actualisation annuelle des barèmes, à date fixe, qui suive au minimum l'évolution de l'augmentation des loyers et des charges réelles est nécessaire, ainsi que des améliorations structurelles des barèmes, notamment sur la partie des charges.

Proposition n° 5

Favoriser la maîtrise des charges énergétiques et lutter contre la précarité énergétique et la précarité eau

Les dépenses d'énergie liées au logement et aux transports constituent un poste important du budget des familles, avec des inégalités accrues selon le niveau de performances énergétiques des logements, le mode de chauffage, le type de logement, la localisation (rurale urbaine), les modes de transports, les revenus et l'âge des ménages, ...

5.1.

Créer un « service public de la performance énergétique » serait une première étape

5.2.

Renforcer les obligations réglementaires de rénovation thermique des logements les plus énergivores (500.000 logements/an)

5.3.

Privilégier la maîtrise des dépenses énergétiques par le changement de comportement accepté

Aller vers l'efficacité énergétique des logements et des modes de déplacement en privilégiant la maîtrise des dépenses énergétiques par un changement accepté, car positif, de comportement.

5.4.

Augmenter le « malus » prévu dans la proposition de loi Brottes, tout en protégeant les ménages pauvres par un bouclier énergétique

Sur le plan environnemental, il est nécessaire d'augmenter le « malus » prévu dans la PPL Brottes, tout en protégeant les ménages pauvres par un bouclier énergétique (idée d'un chèque énergétique). Cela exige de rompre le principe de neutralité posé par la loi pour donner des moyens conséquents à la rénovation thermique et aux changements de comportements.

5.6.

Développer des actions de prévention pour le droit à l'eau

L'UNAF soutient un volet prévention de la politique de l'eau qui prévoit un prélèvement de 0,5 % de la facture eau. Ce volet permettrait d'allouer, en complément de l'aide personnelle au logement, une somme fixe par mois aux familles couvrant une consommation de base selon leur composition et le secteur géographique où elles vivent. L'idée d'un chèque-service a été également évoquée (projet de loi relative à la solidarité dans l'eau et l'assainissement, dite loi Cambon).

Proposition n° 6

Favoriser les interventions locales utilisant une approche territoriale intégrée et soutenir financièrement les initiatives locales visant à combattre la pauvreté

Quelques expériences des UDAF visant à favoriser l'accès et le maintien dans le logement

- L'accompagnement social lié au logement : pour favoriser, faciliter et accélérer l'insertion durable dans le logement des familles et prévenir les phénomènes d'exclusions.
- Le bail glissant pour accéder à un logement, même en situation difficile.
- La médiation locative pour des familles en grande difficulté.
- Des services d'accueil maternel et les centres d'hébergement éclaté pour les mères de familles en très grande difficulté.
- Les maisons relais.
- Les familles gouvernantes.

► **FAVORISER L'ACCUEIL ET LA PARTICIPATION DES FAMILLES EN GRANDE PRÉCARITÉ AUX DISPOSITIFS DE SOUTIEN À LA PARENTALITÉ**

Les familles en grande précarité sont des familles sur lesquelles pèsent souvent plusieurs précarités associées (logement, surendettement, chômage, difficultés dans les acquis scolaires, illettrisme, ...) qui rendent difficiles l'exercice et la pratique de la fonction parentale.

Souvent aussi les familles en grande précarité vivent dans l'isolement et ont des rapports difficiles avec les institutions qu'elles ont tendance à fuir par crainte.

> **Nos propositions**

Proposition n° 1

Favoriser la participation des familles

- Créer les conditions dès la rencontre en allant vers les personnes, à leur domicile ou dans un lieu que ces familles fréquentent (ce lieu peut être un endroit où on ne vient pas avec son enfant en raison de ses difficultés).
- Passer par des personnes qui peuvent jouer un rôle de relais (autres parents, adultes relais, techniciennes d'intervention sociale et familiale, bénévoles d'associations de quartier, ...).
- Ne pas juger et rassurer le parent sur la confidentialité et le respect de la parole de l'autre. Les familles ne doivent pas se sentir jugées ou évaluées dans leurs compétences.
- Analyser le contexte de vie de ces familles pour comprendre leur quotidien.
- Ne pas avoir d'objectifs précis et prédéfinis pour les familles.
- Valoriser les parents aux yeux de leurs enfants.
- Co-construire avec les parents et non pour eux.

Proposition n° 2

Améliorer le pilotage des dispositifs de soutien à la parentalité

- Favoriser un co-pilotage départemental composé à la fois d'institutions et d'associations.
- Élaborer des diagnostics locaux en travaillant en lien avec des structures où vont les familles en situation de grande précarité.
- Capitaliser les actions pour les valoriser.
- Organiser l'animation sur des micro territoires pour permettre la proximité avec les familles précaires.
- Travailler avec les associations de proximité.

► **LUTTER CONTRE LE SURENDETTEMENT DES FAMILLES ET RÉGULER LES PRÊTS À LA CONSOMMATION**

La lutte contre le surendettement des familles et ses conséquences est une action dans laquelle le réseau des UDAF, soutenu par l'UNAF, est très fortement impliqué que ce soit à travers des services ou à travers des représentations :

- Participation aux commissions de surendettement.
- Activité en tant que mandataire dans le cadre des procédures de redressement personnel (PRP).
- Gestion d'un service dédié au surendettement.
- Action d'accompagnement social au travers des mesures ou de décisions judiciaires autres que les tutelles-curatelles.
- Activité d'éducation ou de formation sur le crédit ou le budget familial.

On rappellera aussi que les UDAF sont très engagées dans les actions de microcrédit qui peuvent constituer une prévention au surendettement.

Depuis la mise en application de la nouvelle loi du 1er juillet 2010, (Lagarde), l'UNAF préconise de nouvelles mesures.

> **Nos propositions**

Concernant les Prêts à la consommation

Proposition n° 1

Promouvoir une information contractuelle et régulière de l'exécution des contrats : le suivi des encours par les débiteurs.

Pour tous les crédits « amortissables » :

- Faire obligation au prêteur de délivrer un échéancier détaillé dès la « remise intégrale des fonds, à l'emprunteur ou prestataire de service.

Pour tous les crédits « renouvelables » :

- Présenter les données comptables des relevés de compte de façon harmonisée.

Par ailleurs, une mention spécifique devrait rappeler aux emprunteurs l'obligation de conservation des documents contractuels, échéanciers, relevés périodiques de compte (ainsi que la durée de cette conservation).

Proposition n° 2

Responsabilisation des Prêteurs pour tous les crédits consentis suite à des démarchages, par leurs « apporteurs d'affaires ».

- Seuls les crédits « amortissables » affectés doivent être autorisés.

- Rendre obligatoire l'envoi d'une copie définitive de l'offre de crédit, échéancier, bordereau de rétractation, par le prêteur, au domicile de l'emprunteur ou co-obligés (y compris le contrat de l'éventuelle assurance-emprunteur).
- Demander l'accord formel de l'emprunteur quant à la parfaite livraison du produit ou du service acquis, avant la remise des fonds à l'apporteur d'affaires. Cet accord doit être obtenu par une relation spécifique entre le prêteur et le consommateur, en dehors de toute intervention de l'apporteur d'affaires : Courrier postal ou tout support durable sécurisé pour ces deux exigences.

Concernant les procédures de surendettement

Proposition n° 1

Prévoir un réexamen périodique, tous les deux ans par la commission de surendettement, de la situation du débiteur au cours de l'exécution du plan de redressement

Proposition n° 2

Rendre opposable aux créanciers ce qui a été décidé en matière de partage des biens en cas de divorce ou de séparation

Cette possibilité permettrait de retenir le principe que celui qui paie les dettes est celui qui dispose du bien après la séparation. Ce serait rendre opposable aux créanciers le règlement de divorce, selon un dispositif judiciaire approprié.

Proposition n° 3

Rendre non effaçables certaines dettes dont les créances sont particulièrement sensibles

Ainsi en est-il des dettes contractées avec un membre de la famille en ligne directe, des dettes de loyers avec un bailleur, personne privée, des réparations pécuniaires allouées aux victimes quel que soit le mode d'indemnisation mis en œuvre en cas de rétablissement personnel sans liquidation judiciaire ou de mesures recommandées (effacement partiel).

Proposition n° 4

Harmoniser la date d'arrêté définitif des créances avec la date de prononcé de la «recevabilité» du dossier devant la commission

Cette problématique a été relevée par la Banque de France dans son rapport annuel, mais aussi par d'autres instances nationales.

Une mise en conformité des pratiques observées et admises s'impose au regard des articles L. 331-3 alinéa 3 et L. 331-3-1 (en discordance avec les dispositions de l'article L. 331-3 (II alinéa 3 qui accorde un délai de 30 jours aux débiteurs pour produire l'arrêté définitif de leurs créances, sans préciser aucune date pour cet arrêté).

Proposition n° 5

Imposer une obligation d'information dans un délai imparti des Commissions, par les prêteurs, des décisions de justice prononçant la forclusion, réduction du solde dû, déchéances des droits à intérêt, etc....

- En cours de procédure afin qu'elles révisent en conséquence l'état du passif.
- En cours d'exécution d'un plan d'apurement afin de réviser équitablement les mesures arrêtées en faveur des autres créanciers, qui pourraient se trouver lésés par un effacement partiel, notamment.

Proposition n° 6

Harmoniser au niveau national les pratiques en matière de «sauvegarde du logement» en cas d'accession à la propriété.

Objectif : prendre en compte la crise actuelle qui entraîne beaucoup de familles, accédantes à la propriété, dans des situations de chômage. La fermeture des sites et des usines affecte le marché immobilier local. Faute de précision adaptée, l'interprétation de la loi varie entre d'une part, les commissions et d'autre part, les différentes juridictions.

Proposition n° 7

Promouvoir la prévention

L'éducation budgétaire et en partie financière doit être mise en place dans le tronc commun des cursus scolaires (collège). Il faudrait qu'elle s'intègre dans une formation plus globale sur les droits et obligations des contrats.

Dans le cadre de la formation continue, les adultes devraient pouvoir bénéficier d'un programme similaire.

Proposition n° 8

Accompagner les familles rencontrant des difficultés

Objectif : éviter les re-dépôts de dossiers devant les commissions.

Le dépôt d'un dossier de surendettement devrait entraîner la présence d'un travailleur social chargé :

- De vérifier le plein exercice des droits sociaux existants (conforter l'équilibre du budget sur la durée) ;
- d'aider à la compréhension de la procédure ;
- d'accompagner pour la mise en œuvre des procédures et mesures ;
- d'établir un suivi social et budgétaire pérenne, en cas de nécessité.

Proposition n° 9

Produire une statistique nationale regroupant les effacements de dettes lors des recommandations et les PRP, selon leur nature

Position de l'UNAF sur la création d'un registre national des crédits aux particuliers

L'UNAF n'a pas voulu adopter une position dogmatiquement en faveur d'un fichier qui serait évidemment une solution assez lourde pour régler des problèmes qui ne sont pas majoritaires dans les causes du surendettement, quoique très préjudiciables pour les familles concernées par un endettement trop important.

La question a été examinée par différents groupes de travail du réseau des associations familiales organisés par l'UNAF depuis bientôt dix ans.

Il en ressort que l'objectif que l'UNAF entend privilégier est bien celui de la lutte contre le surendettement et non pas de permettre une distribution plus systématique du crédit. Sans ignorer toutefois que le fichier permettrait de mieux attribuer des crédits qui sont utiles, voire indispensables, par exemple, pour la constitution d'un patrimoine. Un crédit offert dans des proportions justement évaluées à un ménage qui peut en supporter le remboursement, est un très bon moyen de développement.

L'UNAF considère que l'avantage principal du fichier des crédits est de constituer un moyen de responsabilisation. Responsabilisation des prêteurs naturellement, mais aussi responsabilisation et protection des emprunteurs qui courent le risque d'être attirés dans la spirale du surendettement.

La pratique des pays autour de la France, lesquels connaissent tous un système de fichier, est un argument qui a beaucoup pesé dans la prise de position de l'UNAF en faveur de l'institution d'un fichier positif en France géré par la Banque de France, dans un objectif de lutte contre le surendettement.

Une première version du projet de directive européenne sur le crédit à la consommation, élaborée au début des années 2000, mentionnait directement les centrales d'information sur les souscripteurs de crédit et prévoyait un mécanisme d'échange de ces informations.

L'attitude très hostile de la France, qui a été remarquée à cette époque, a été dénoncée comme hypocrite et protectionniste. Hypocrite d'abord puisque les établissements financiers disposent d'une industrie assez concentrée et donc de fichiers de clientèle déjà constitués dont ils peuvent se servir à des fins de prospection commerciale. Protectionniste d'autre part, car, en effet, ces professionnels préfèrent garder pour eux des informations sur le niveau d'endettement de leurs clients et donc sur leur aptitude à contracter de nouveaux emprunts et ne pas avoir à partager ces données avec des opérateurs qui n'auraient pas eu la peine de les réunir.

L'UNAF est donc en faveur d'un système qui procure une meilleure sécurité dans l'usage du crédit en :

- ❑ Permettant au crédit de jouer son rôle dans la consommation des ménages et d'être un outil d'investissement qui contribue aussi à l'épargne des familles par la constitution de patrimoine.
- ❑ Évitant que le crédit détruise la vie des familles par l'accumulation de trop nombreux prêts conduisant à emprunter toujours davantage pour rembourser. Le fichier des crédits est un instrument de responsabilisation de tous les acteurs.

Ce dossier a donc évolué très sensiblement avec la loi du 1^{er} juillet 2010 portant réforme du crédit à la consommation. La loi a institué dans son article 49 un comité chargé de préfigurer la création d'un registre national du crédit aux particuliers. L'UNAF a œuvré très directement dans cette direction lors du vote de la loi. Le 4 décembre 2009, puis le 2 avril 2010, elle a réaffirmé ses positions et plaidé pour la création de ce fichier. Elle voit donc une victoire dans l'établissement du comité de préfiguration qu'elle a salué dans un communiqué du 13 avril 2010. La préfiguration signifie la description d'un organe en vue de le créer prochainement et non pas de le discuter à nouveau.

L'UNAF peut considérer que son action a été reconnue par la désignation d'un représentant pour figurer parmi les 12 membres du Comité par un arrêté du 17 août 2010.

Quelles sont les informations à faire figurer dans le fichier ?

Quels crédits ?

L'UNAF défend l'idée que le fichier ne devrait contenir que des informations sur les crédits souscrits ou demandés. Toutefois, ce sont bien tous les crédits qui devraient y figurer. Tous les crédits, cela signifie, outre les crédits affectés ou amortissables classiques (dont les crédits immobiliers), les crédits renouvelables (qu'ils soient actifs ou non) et les découverts en banque autorisés de plus de trois mois.

La question se pose de mentionner des engagements ou des dettes autres que des crédits envers des établissements financiers. L'UNAF a toujours précisé que les dettes dues à l'extérieur de la sphère financière (comme les retards de loyers ou les factures de téléphone impayées, dettes fiscales, impayés de pensions alimentaires, par exemple) ne devaient pas être prises en compte dans le répertoire.

Quelles personnes ?

S'agissant des personnes concernées par l'inscription, l'UNAF aurait souhaité que les cautions soient prises en compte car il s'agit d'une obligation à laquelle ces personnes se soumettent et qui peut peser sur leur capacité future à emprunter, au même titre qu'un crédit renouvelable non utilisé. En revanche, elle n'est pas favorable à ce que la mention d'une éventuelle protection juridique soit inscrite. Ce n'est pas la finalité du répertoire.

Il reste une question importante que le Comité n'a pas réglée et dont il « préconise qu'elle soit spécifiquement et séparément examinée de façon approfondie ». C'est la question des conjoints non emprunteurs. En effet, certaines dettes relèveront de la solidarité entre époux et d'autres seront considérées comme des dettes strictement individuelles. De plus, les liens qui unissent les deux membres d'un couple relèvent de régimes juridiques qui peuvent être différents. Les UDAF, qui connaissent ces aspects pour les rencontrer dans les dossiers de surendettement, considèrent qu'il y a là une vraie difficulté à régler. L'UNAF insiste pour que ce point soit effectivement abordé.

Le niveau d'endettement

Bien entendu, ce registre ne doit pas se limiter à renseigner sur le nombre de crédits souscrits, mais doit permettre d'évaluer la charge de remboursement qui pèse sur un candidat emprunteur. L'UNAF souhaiterait que les sommes cumulées (des différents crédits en cours) restant à rembourser soient mentionnées sous forme d'échéances mensuelles. L'indication de la somme empruntée et de la durée restant à courir pour chaque crédit (comme le prévoit le Comité) est le minimum des informations que les intéressés ont à connaître.

Le répertoire ne devrait pas contenir d'informations sur les ressources des personnes concernées, ni fonctionner avec un système de refus basé sur un ratio d'endettement artificiellement fixé à 30 % par exemple. L'initiative du prêteur devrait rester entière et sa responsabilité également. On sait que lors de l'attribution d'un prêt, de nombreuses variables sont à prendre en considération et que le rapport personnel qui s'établit entre le prêteur et l'emprunteur doit permettre à chacun de mieux mesurer les risques.

Un fichage en temps réel ?

Pour être utile, le fichier doit pouvoir être interrogé au moment de la demande de prêt formulée par le client. Il faut donc que le prêteur, qui doit avoir l'obligation de consulter le fichier, soit informé des crédits en cours, même s'ils viennent d'être demandés et ont été accordés.

Il est donc essentiel que le fichier fonctionne en temps réel et que toutes les démarches récentes et qui n'ont pas été abandonnées y figurent. Comme cela a été indiqué plus haut, doivent y figurer également les autorisations de découvert ou de crédit qui sont assorties de l'usage d'une carte, même si elles ne sont pas utilisées par le bénéficiaire. Ces capacités de crédit font en effet partie de l'endettement potentiel.

Quel coût de gestion ?

Les fichiers sont toujours des systèmes lourds, ils comportent des risques d'erreur et ils sont également une menace pour la protection de la vie privée. Le fonctionnement des fichiers doit donc être très étroitement contrôlé et le système a évidemment un coût qu'on ne peut pas ignorer. Il faut observer ici que, même si de nombreux fichiers existent déjà, un nouveau registre de cette importance aura un coût de fonctionnement élevé.

L'UNAF remarque que ce coût est supportable pour les établissements financiers qui auront à le régler, à l'image de ce qui existe dans de nombreux autres pays qui connaissent de telles centrales. Il faut d'ailleurs remarquer que les établissements financiers tireront avantage des informations qu'ils recevront par ces consultations et que le prix à payer pour la mise en place du répertoire constitue un investissement qui ne se répétera pas chaque année !

Quoiqu'il en soit, l'UNAF insiste pour que la consultation soit toujours gratuite pour l'utilisateur-consommateur. Les expériences d'e-administration montrent que l'accès à la gestion électronique par le grand public est déjà une réalité et le citoyen est de plus en plus appelé à traiter avec l'administration par voie électronique : déclarations, obtention de papiers. La gestion budgétaire familiale pourrait profiter de ce développement de plus en plus concret.

Aussi, le « bureau administratif personnel », outil au service de la famille, se révèle utile pour envisager l'avenir dans une projection réalisée à partir des données connues au moment de son utilisation.

Gouvernance

Pour l'UNAF, il est impératif que ce soit la Banque de France, qui administre déjà le fichier des incidents de crédit aux particuliers (FICP), qui crée et gère ce nouveau registre, en conformité avec les recommandations de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL). La CNIL était également membre du Comité, ce qui garantit la qualité de l'identifiant choisi pour l'utilisation du registre.

Il restera une question essentielle qui est celle du contrôle exercé par le consommateur sur le contenu et l'utilisation des fichiers qui le concernent d'aussi près, avec des informations assez sensibles.

Le comité de gouvernance décrit par le rapport comprend les interlocuteurs essentiels puisqu'il intègre les organes de contrôle de la sphère financière avec les représentants des consommateurs et des établissements financiers.

Mise en œuvre

Le rapport liste les dispositions législatives qui devront obligatoirement être prises pour permettre une mise en œuvre effective du registre. Elles sont essentielles puisqu'il s'agit d'obligations nouvelles qui seront faites aux différents opérateurs.

L'UNAF est consciente des délais nécessaires à l'instauration de ce nouvel outil et à son fonctionnement à plein régime. Elle souhaite que le législateur s'en saisisse rapidement, ce rapport de préfiguration donnant toutes les informations dont les travaux parlementaires auront besoin.