



Programme de travail pour l'année 2019 du Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge

Proposé pour la séance plénière du 10 janvier 2019

Le Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge (HCFEA) « *a pour missions d'animer le débat public et d'apporter aux pouvoirs publics une expertise prospective et transversale sur les questions liées à la famille et à l'enfance, à l'avancée en âge, à l'adaptation de la société au vieillissement et à la bientraitance, dans une approche intergénérationnelle* »¹.

Cette note décrit le programme de travail du Haut Conseil pour 2019, tel que proposé par le Président du Haut Conseil à la suite des réunions de chaque Conseil (conformément au décret n°2016-1441 du 25 octobre 2016²). Il est proposé aux membres du Haut Conseil pour adoption à la séance plénière du 10 janvier 2019.

Ce programme est composé de thèmes de travail spécifiques à chacun des Conseils et de thématiques transversales, notamment celui des Outre-mer, qui pourront donner lieu à des échanges croisés entre les conseils du HCFEA.

Le programme de travail pourra le cas échéant être ajusté pour prendre en charge d'éventuelles saisines du Premier Ministre et des Ministres compétents d'une part, des consultations portant sur les projets de loi et d'ordonnance entrant dans les champs de compétences du Conseil de l'enfance et de l'adolescence ou du Conseil de l'âge d'autre part.

¹ Article 69 de la loi du 28 décembre 2015 relative à l'adaptation de la société au vieillissement.

² Ce décret indique que : « Le président propose un programme de travail annuel aux membres du Haut Conseil qui tient compte des saisines du Premier ministre et des ministres concernés ainsi que des propositions de chacune des formations spécialisées ».

I - Conseil de la famille

- **Les congés parentaux dans une stratégie globale d'accueil des jeunes enfants**
- **Les ruptures familiales**
- **La situation des familles des départements d'Outre-mer : réalités sociales et politiques menées**
- **Bilan des mesures de politiques familiales des dix dernières années et perspectives à moyen terme**

II - Conseil de l'enfance et de l'adolescence

- **Le pilotage de la qualité éducative, affective et sociale des modes d'accueil à partir de la charte nationale**
- **Des données d'études et de statistiques mieux centrées sur les enfants**
- **Enfants, écrans et numérique**
- **Journée publique sur « Les temps et lieux de vie des enfants et des adolescents, pour leur développement et leurs droits »**
- **La traversée adolescente des « Années Collège » : puberté, socialités, santé et santé mentale /ou Pilotage et dépenses publiques consacrées aux enfants**

III - Conseil de l'âge

- **Contribution sur le rôle des femmes seniors entre 55 et 64 ans dans l'aide à leurs proches et sur les effets d'éventuelles ruptures conjugales**
- **La situation des services d'aide à domicile des personnes âgées vulnérables**
- **La mobilité résidentielle des seniors**
- **Comparaisons internationales sur les politiques de soutien aux personnes âgées vulnérables**
- **Eclairage sur la situation des personnes âgées vulnérables dans les départements d'Outre-mer**
- **L'accès aux droits des personnes âgées**

La Commission permanente HCFEA/CNCPH pour la promotion de la bientraitance et la lutte contre la maltraitance établira son programme de travail fin janvier après échanges avec les deux instances dont elle est issue.

I. Programme de travail du Conseil de la famille pour 2019

Les propositions présentées pour 2019 s'inscrivent dans la continuité du programme conduit en 2018, la première priorité étant de conclure au mois de février le rapport sur l'indemnisation des congés parentaux, et d'engager dès le début de l'année le travail sur les ruptures familiales.

Dans cette optique, le programme de travail pour 2019 pourrait s'organiser autour des axes suivants :

1. Voies de réformes des congés parentaux dans une stratégie globale d'accueil des jeunes enfants

Finalisation du dossier concernant la question du congé parental destiné aux parents de jeunes enfants, et des modalités de son indemnisation (Prestation partagée d'éducation de l'enfant), qui a donné lieu à un important travail d'analyse au cours de l'année 2018. Le rapport final « Voies de réformes des congés parentaux dans une stratégie globale d'accueil de la petite enfance » devrait être discuté en vue d'adoption lors de la séance du 5 février 2019.

2. Les ruptures familiales

Le Haut conseil à la famille (HCF) avait conduit en 2016 un travail important d'analyse sur le sujet des ruptures familiales, donnant lieu à un point d'étape et à la tenue d'un colloque sur le thème "Les ruptures familiales : affaire publique, affaire privée ?"³. Le HCF avait fait un ensemble de propositions à l'issue de ce travail.

Des évolutions importantes ont eu lieu depuis, parmi lesquelles il faut citer :

- la mise en place de nouvelles modalités pour le divorce par consentement mutuel, ne donnant plus lieu à examen par le juge ;
- l'expérimentation de la médiation préalable obligatoire pour les litiges concernant l'exercice de l'autorité parentale et les pensions alimentaires dans onze tribunaux de grande instance ;
- sur la question du versement des pensions alimentaires, la création par la CNAF de l'ARIPA (agence de recouvrement des impayés de pensions alimentaires) en complément de la GIPA (garantie contre les impayés de pensions alimentaires) qui avait été généralisée courant 2016.

Deux sujets complémentaires, demandant des développements nouveaux, avaient été mis en avant par le HCF :

- l'actualisation du barème de référence indicatif concernant les pensions alimentaires et les possibilités de créer un barème indicatif pour les prestations compensatoires ;
- l'évolution de l'appareil d'observation statistique pour répondre aux carences de l'information statistique disponible⁴.

Il est proposé de reprendre ce dossier sur ces différents points : premier bilan pour les familles et les enfants du « divorce sans juge » et de la mise en place de l'ARIPA ; suivi des avancées concernant les barèmes de référence et les outils d'observation statistique. Le dossier pourrait aborder aussi la question des suites du décès d'un des conjoints dans le couple, du point de vue des conséquences sur la famille.

³ La note d'étape et les actes du colloque sont disponibles sur le site du HCFEA.

⁴ Rapport de Claude Thélot pour le CNIS

3. La situation des familles des départements d’Outre-mer : réalités sociales et politiques menées

La plupart des rapports que nous produisons restent muets sur la question des départements d’Outre-mer (DOM), notamment parce que l’information disponible est plus difficile à mobiliser et pas toujours comparable avec celle dont nous disposons pour la métropole. Pourtant la situation des DOM nécessite elle aussi un travail approfondi, notamment en raison des particularités et des difficultés spécifiques de chacun de ces territoires et de leurs populations.

C’est pourquoi il est proposé de mettre à l’ordre du jour du Conseil de la famille en 2019 un travail sur les DOM. L’objectif serait de faire un point actualisé sur ce que sont les réalités de la famille dans les DOM (en incluant les différences entre DOM), sur les spécificités éventuelles de la politique familiale dans ces territoires (prestations et services, notamment en direction des jeunes enfants), et sur les évolutions qui pourraient être souhaitables en essayant de rester sur la crête du délicat équilibre entre adaptation aux contextes locaux et égalité des droits des citoyens (notamment entre Métropole et Outre-mer). Ce rapport pourrait aussi être l’occasion de faire un développement sur la pauvreté des familles et des enfants dans les DOM, dans la continuité du rapport que nous avons produit sur ce thème en 2018. Les autres Conseils du HCFEA pourraient éventuellement s’associer à ce travail, notamment le Conseil de l’âge sur la question de l’accompagnement et du soutien à l’autonomie des personnes âgées.

En pratique, le travail sur ce thème pourrait s’organiser de la façon suivante :

- une synthèse sur la question de la famille dans les DOM, notamment à partir des enquêtes INED-INSEE « migrations famille vieillissement » qui ont été réalisées dans les cinq DOM, une nouvelle vague d’enquêtes étant en préparation ;
- une analyse des particularités de la politique familiale dans les DOM ;
- des regards de terrain sur l’analyse des difficultés spécifiques à chaque territoire et l’offre de services, qui pourraient être alimentés par des synthèses produites par les DJSCS et les CAF de chaque DOM (l’objectif serait d’avoir un document par DOM et une synthèse transversale faite par le HCFEA, l’ensemble étant publié) ;
- des propositions d’évolutions ou d’aménagements.

4. L’accueil des jeunes enfants

Actualisation du dossier réalisé en 2018 sur l’évolution des services d’accueil de la petite enfance avec :

- un premier bilan quantitatif ;
- un focus sur le développement des micro-crèches privées.

Cette actualisation, se fera en lien avec le travail du Conseil de l’enfance et de l’adolescence sur le pilotage de la qualité éducative des modes d’accueil de la petite enfance.

5. Bilan des mesures de politiques familiales des dix dernières années et perspectives à moyen terme

Le Conseil propose de faire le bilan des politiques familiales en matière de prestation familiales, d’action sociale et d’aide fiscale, leur mode de financement et les conséquences qu’elles ont sur le niveau de vie des familles. Ce bilan permettra de nourrir la réflexion sur les priorités de la politique familiale à mettre en avant à moyen terme.

II. Programme de travail du Conseil de l'enfance et de l'adolescence pour 2019

1. Le pilotage de la qualité affective, éducative et sociale des modes d'accueil à partir de la charte nationale

Il y a désormais consensus à élargir les repères et référentiels de qualité des modes d'accueil au-delà des normes réglementaires⁵. Avec la réalisation par la Direction Générale de la Cohésion Sociale du texte-cadre national pour l'accueil du jeune enfant⁶, l'impulsion d'une orientation pour améliorer la qualité affective, sociale et éducative des modes d'accueil a été donnée en 2017. En dix articles définissant les objectifs, valeurs et principes essentiels, un cadre commun pour l'ensemble des acteurs de l'accueil du jeune enfant est posé. Il reste donc à impulser une démarche nationale de pilotage de la qualité sur cette base en vue du développement et de l'épanouissement des jeunes enfants, en lien avec leur famille.

Le HCFEA s'est donné pour objectif de réaliser une déclinaison opérationnelle de ces dix orientations pour l'accueil du jeune enfant. Et, plus largement, de préciser les modalités d'un pilotage national et les conditions d'une montée en qualité des modes d'accueils individuels et collectifs à moyen-terme.

A court-terme, ce travail devra servir de matrice pour la campagne de formation continue des professionnels de la petite enfance prévue par la *stratégie de lutte contre la pauvreté* du gouvernement, et alimenter les travaux à venir en matière de formations initiales des professionnels. Il anticipe sur la mise en place d'un continuum éducatif de la petite enfance de la naissance à 6 ans, et les transitions entre modes d'accueil et école maternelle. L'objectif est que tous les acteurs de l'accueil des jeunes enfants puissent œuvrer en convergence et s'approprier les principes du texte-cadre national dans leurs pratiques quotidiennes, ce qui inclut la clarification des cadres administratifs et réglementaires, ainsi que le développement de compétences professionnelles, une pluridisciplinarité, et ce faisant le renforcement d'une culture professionnelle commune à l'ensemble du secteur. Les conclusions sont attendues pour fin mars 2019.

2. Données d'études et de statistiques mieux centrées sur les enfants

Fonder une politique publique cohérente de l'enfance et orienter sa mise en œuvre nécessite de développer une meilleure connaissance des enfants. Le recueil d'informations sur les enfants et les adolescents, sur un plus grand nombre de sujets, à partir de questions renouvelées, souvent qualifiées de "données", permet de dresser des états des lieux plus précis, d'évaluer les besoins, d'éclairer le débat public, et de profiler des politiques envisageables dans l'intérêt des enfants.

Complétant des outils de pilotage de ces politiques établies de longue date, les initiatives foisonnent : révolution numérique des données, création et suivi de cohortes d'enfants, développement d'expérimentations. Il reste néanmoins des difficultés d'accès de données plus

⁵ Un virage a été pris à cet égard en 2016, avec la remise du rapport de concertation scientifique et publique dirigé par Sylviane Giampino, *Développement du jeune enfant, modes d'accueil, formation des professionnels*, remis au Ministère des affaires sociales en mai 2016

<https://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/164000279/index.shtml>

⁶ http://www.hcfea.fr/IMG/pdf/Cadre_national_pour_l_accueil_du_jeune_enfant.pdf appelé également « charte nationale de l'accueil du jeune enfant »

spécifiquement centrées sur les enfants⁷, et des interrogations, rappelées par le Comité des droits de l'enfant de l'ONU à Genève⁸, sur les modalités de recueil et d'utilisation de ces données. Le Conseil de l'Enfance et de l'adolescence a initié dès 2018 une démarche réflexive sur les statistiques et études sur les enfants (jusqu'à 18 ans selon la définition de la Convention internationale des droits de l'enfant -CIDE), avec les principaux producteurs publics à partir de deux séminaires de travail internes qui se sont tenus en juin et octobre 2018. Un état des lieux et des orientations seront soumis à la discussion du Conseil début 2019.

3. Enfants, écrans et numérique

Dans la suite de l'audition de la présidente du Conseil par la commission commune des académies, des sciences, de médecine et des technologies, et préparée avec des membres du Conseil, les travaux porteront une alerte raisonnée des risques pour les enfants sur une base de non diabolisation et de valorisation des apports du numérique et des écrans. Une synthèse sera produite sur les risques pour les enfants en termes d'entrave à leur développement physique, affectif, social et intellectuel, de non-respect de leurs droits généraux et tels que définis par la CIDE, de protection de l'enfance (législation), et enfin d'enjeux sur les relations familiales et de questions éthiques liées au vivre ensemble. Ce travail intégrera les risques liés au mésusage, aux manques de protection, et de régulations, et à des malveillances externes qui augmentent avec la précocité de l'exposition, la durée, les fréquences, le type de pratique, mais également selon le genre, les situations sociales, les conditions de vie, les réalités locales. Le Conseil examinera pour avis les opportunités de régulations réglementaires, d'accompagnement, d'information, de soutien des enfants, des parents et des acteurs de l'enfance.

4. Organisation en juin 2018, par le HCFEA, d'une journée publique sur « Les temps et lieux de vie des enfants en vue de leur développement et de leurs droits ».

A partir des temps et espaces de l'enfant, il s'agit de mettre en lumière une vision globale des politiques de l'enfance en posant quelques enjeux clefs de prévention, santé, éducation, socialisation, tels que traversant les travaux du Conseil depuis sa création.

Les différents rapports du Conseil de l'enfance dont celui portant sur « *Des temps et lieux tiers des enfants et des adolescents hors maison et hors scolarité* » de 2018 ouvraient une nouvelle voie dans les politiques de l'enfance, pour favoriser le développement et l'épanouissement des enfants et le respect de leurs droits. Ce *troisième éducateur des enfants et des jeunes* est susceptible d'irriguer plusieurs champs de progrès des politiques publiques, comme en témoignent déjà les éléments repris dans le plan Mercredi, la COG Etat – CNAF 2018 - 2022, les liens en cours avec le projet de service national universel, (notamment concernant le chapitre "enfant acteur social" du rapport), et les enjeux des articulations territoriales de la mise en œuvre de ces politiques.

⁷ Avis du 20 février 2018 du Conseil de l'enfance et de l'adolescence et retour sur quelques dossiers instruits par le HCF et le HCFEA (ruptures familiales, situation de pauvreté des enfants, temps et lieux tiers, modes d'accueil...).

⁸ Voir CRC/C/FRA/CO/4 et Corr.1, par.21.

5. Le Conseil de l'enfance devra se prononcer le 10 janvier 2019 matin sur l'une ou l'autre de ces thématiques à initier fin 2019 :

Thème 1 : La traversée adolescence des "années Collège"

Les "années collège" sont marquées à la fois par le tournant pubertaire, un projet d'autonomisation, et une transformation des modalités de socialisation entre pairs, ouvrant ainsi des questions spécifiques en matière de santé mentale ou physique. Au niveau scolaire, ces années sont marquées également par des vacillements du rapport au travail scolaire, préparant certains "décrochages" ultérieurs, alors que des enjeux d'orientation majeurs se profilent en fin de cycle. Ces années, enfin, suscitent un tournant en termes de relations avec la famille. De fait, les enfants sont plus souvent seuls quand ils grandissent : 20 % des collégiens sont seuls à leur domicile après les cours. 17 % des collégiens restent seuls le mercredi (et 26 % quand ils vivent avec un seul parent) ouvrant ainsi aussi un nouvel espace d'expérimentations, mais aussi de prises de risques.

Les centrages thématiques seront à préciser par le Conseil le 10 janvier : santé, santé mentale, puberté : avec des propositions centrées sur les enjeux de prévention, de médecine scolaire et de santé mentale, en intégrant la question des écrans. Et/ou la demande croissante de scolarisation en internats (par projet éducatif, nécessité en milieu rural ou liée à des situations spécifiques des enfants ou de la famille).

Thème 2 : Pilotage et dépenses publiques consacrées aux enfants

Il s'agirait de développer un sujet comptable permettant de consolider la question des finances dédiées aux enfants et aux jeunes. Ce projet serait à mener en partenariat avec les collectivités territoriales et le Ministère des finances.

Financer implique une visualisation des ressources à mobiliser et de leur répartition. Aujourd'hui, pour décrire de manière synthétique les financements dédiés aux enfants et adolescents, des travaux existent certes, mais essentiellement des initiatives individuelles, d'associations ou de chercheurs⁹. La France n'a pas à ce jour bâti de pilotage de long-terme des dépenses afférentes aux enfants et aux jeunes comme c'est par exemple le cas pour les dépenses liées à la perte d'autonomie des séniors. En dehors des dépenses de santé et de l'éducation nationale, nombreuses politiques sont mises en œuvre par les collectivités territoriales (accueil des jeunes enfants, activités des temps et lieux tiers, protection sociale, culture, prévention et protection de l'enfance...). Sans vision consolidée et de long – terme de ces financements publics, nombre de sujets sont difficilement pilotés et d'autres restent dans l'ombre. A partir de ces clarifications budgétaires, des questions plus larges de philosophie sociale et de développement d'une politique générale de l'enfance pourront être mieux posées.

⁹ Math Antoine, « Coût des enfants et politiques publiques. Quelques enseignements d'une évaluation des dépenses consacrées par la société aux enfants », *La Revue de l'Ires*, 2014/4 (n° 83), p. 87-113 ; travaux sur la comptabilité intergénérationnelle, par exemple : Le déficit de cycle de vie en France : une évaluation pour la période 1979-2011 (avec C. Bonnet, J. Navaux, J. Pelletan et F.-C. Wolff). *Economie et Statistique* 491-492, 47-70, 2017.

III. Programme de travail du Conseil de l'Age pour 2019

Le programme de travail du Conseil de l'âge pour 2019 s'organisera autour des axes suivants :

1° Contribution sur le rôle des femmes seniors entre 55 et 64 ans dans l'aide à leurs proches et des effets d'éventuelles ruptures familiales

Par lettre du 4 octobre 2018, Mme Schiappa, Secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre, chargée de l'Egalité entre les femmes et les hommes et de la Lutte contre les discriminations, a demandé à Mme Grésy, Secrétaire générale du Conseil Supérieur de l'Egalité professionnelle d'étudier la situation des femmes seniors sur le marché du travail.

Mme Grésy a souhaité que le Conseil de l'âge contribue à son rapport sur deux points :

- le rôle des femmes seniors dans l'aide à leurs proches, qu'il s'agisse de leurs petits-enfants, de leurs enfants, de leur conjoint ou de leurs ascendants. Même si l'aide aux proches n'est pas le fait exclusif des femmes, on sait qu'elle est majoritairement le fait des femmes. La Présidente du CNCPPH trouve logique que la contribution du Conseil inclue également l'aide apportée par les femmes seniors à leurs proches en situation de handicap ;
- les effets des séparations conjugales tardives sur la situation des femmes seniors (en termes d'emploi, de revenus, d'isolement, etc.), en liaison avec le Conseil de la famille.

La contribution du Conseil est attendue pour fin février.

2° La situation des services d'aide à domicile des personnes âgées vulnérables

Un certain nombre de constats ont été faits dans les précédents travaux du Conseil de l'âge sur la situation du secteur de l'aide, des soins et de l'accompagnement à domicile (fragilité financière du secteur, hétérogénéité des politiques et pratiques départementales, difficultés des conditions de travail et des recrutements, manque d'organisation des services, etc.) sans pour autant faire l'objet de réels approfondissements.

Le Conseil de l'âge proposera pour la fin du premier semestre 2019 une analyse du secteur et de ses perspectives d'évolution, dans le souci d'assurer le développement, la structuration et la qualité des services à domicile.

3° Mobilité résidentielle des seniors

Trois aspects seront particulièrement examinés : comment a évolué la mobilité résidentielle au cours du temps ? Quelles sont les déterminants démographiques, socio-économiques ou en termes de santé des choix de mobilité ? Quelles en sont les modalités : destinations (choix des territoires, type d'habitat) ? Pour quelles évolutions du logement (statut, taille, coût, adaptation du logement) et de l'environnement ?

Une attention particulière sera portée à la question de l'entrée en établissement collectif, au poids des contraintes financières et de l'état de santé des personnes sur le choix d'hébergement, au rôle du patrimoine, en particulier de la résidence antérieure (propriétaire ou locataire, montant du patrimoine, présence du conjoint).

Ces travaux pourraient être présentés au Conseil au troisième trimestre 2019.

4° Les politiques de soutien aux personnes âgées vulnérables (comparaisons internationales)

Une première note sur les politiques de soutien aux personnes âgées vulnérables sera présentée au Conseil de l'âge en début d'année 2019. Elle a vocation à nourrir les débats sur la concertation Grand âge et autonomie et sera transmise à M. Libault. Il se peut que des approfondissements soient nécessaires pour apporter un éclairage plus précis sur telle ou telle politique menée à l'étranger dans ce domaine.

5° Eclairage sur la situation des personnes âgées vulnérables dans les départements d'outre-mer

Il serait étudié par le Conseil de façon parallèle aux travaux du Conseil de la famille.

6° L'accès aux droits

Une commission spécialisée du Conseil pourrait :

- analyser les droits (sociaux et fiscaux) pour lesquels existe un risque de non-recours ;
- étudier les processus par lesquels le classement en GIR des allocataires de l'APA pourrait déclencher automatiquement l'accès à des droits sociaux et fiscaux (ex : accès au régime d'invalidité des allocataires en GIR 3, accès à la CMUC contributive).

7° Le Conseil de l'âge sera également amené à examiner et à suivre durant l'année 2019

- les travaux de la Commission sur la bienveillance. Son Président exposera ses travaux lors de la séance plénière du HCFEA du 10 janvier. Il conviendra de déterminer avec son accord le contenu et le calendrier des travaux qu'il présentera au Conseil de l'Age en 2019 ;
- le dispositif Mobilisation nationale contre l'isolement des âgés (MONALISA) ;
- la synthèse nationale des rapports des Conseils départementaux de la citoyenneté et de l'autonomie (CDCA) : les premiers rapports biennaux des CDCA devront être rendus pour le 30 juin 2019. Une synthèse de ces rapports sera faite durant le deuxième semestre 2019, en vue d'être présentée au Conseil de l'âge, au CNCPPH et à la CNSA à la fin de l'année 2019.