



Inspection générale
des affaires sociales
RM2013-015P

Evaluation de la politique de soutien à la parentalité (MAP - volet 1)

TOME I
RAPPORT

Établi par

Bénédicte JACQUEY-VAZQUEZ

Michel RAYMOND

Membres de l'Inspection générale
des affaires sociales

Patricia SITRUK

Conseillère générale des établissements de santé

- Février 2013 -

Synthèse

Depuis le milieu des années 1970, la famille française est traversée par de profondes mutations : baisse de la fécondité, travail des femmes, diminution des mariages, instabilité conjugale. Aujourd'hui, en France, plus d'un enfant sur deux naît hors mariage, trois millions de jeunes sont élevés dans une famille monoparentale, 1,6 million d'enfants grandissent au sein d'une famille recomposée, et un enfant sur cinq vit dans une famille pauvre. L'exercice de la fonction parentale est également confronté à des enjeux inédits, qu'il s'agisse de la raréfaction des transmissions intergénérationnelles ou de l'irruption des écrans dans le quotidien des familles.

Comme l'ensemble des pays de l'OCDE, la France a développé une politique de soutien à la parentalité pour accompagner ces évolutions et « aider les parents à être parents ». La parentalité, qui relève d'abord de la sphère privée, est officiellement entrée dans le domaine de l'action publique en 1999 avec la création des « réseaux d'écoute et d'appui aux parents ».

Cette politique s'est progressivement enrichie de nouveaux dispositifs et se décline aujourd'hui en cercles concentriques.

Au sens strict, le soutien à la parentalité rassemble six dispositifs (réseaux d'écoute et d'appui aux parents (REAAP), lieux d'accueil enfants parents (LAEP), contrats locaux d'accompagnement à la scolarité (CLAS), points info famille (PIF), médiation familiale, espaces de rencontre) touchant plus d'un million de bénéficiaires, pour un coût d'environ 150 M€ en 2012. Le financement est assuré principalement par la branche famille (74 M€ par la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) et 1 M€ par la Mutualité Sociale Agricole (MSA)), en second lieu par les collectivités locales (entre 40 et 50 M€) et, de manière résiduelle, par l'Etat (18 M€).

Une approche plus large, en intégrant l'action des centres sociaux en direction des familles¹ (20 M€), les « travailleuses familiales »² de la branche famille (80 M€) et les aides aux vacances familiales (60 M€), conduit à un chiffre de l'ordre de 300 M€.

Enfin, le soutien à la parentalité irrigue aussi d'autres politiques publiques (protection maternelle et infantile, aide sociale à l'enfance, politique de la ville, éducation nationale³ ...)

Le soutien à la parentalité consiste à épauler les parents en les informant, en les écoutant et en « mettant à leur disposition des services et des moyens leur permettant d'assumer pleinement, et en premier, leur rôle éducatif ».⁴ La visée est clairement universaliste, au bénéfice de tous les parents. Il s'agit de les réassurer sur leurs compétences parentales, de développer les échanges entre pairs, de mettre en œuvre des lieux favorisant la consolidation de leurs capacités éducatives par un accompagnement bienveillant, et de proposer, face aux situations difficiles ou conflictuelles, des dispositifs d'appui et de médiation.

Le soutien à la parentalité doit être clairement distingué de la prévention de la délinquance. A cet égard, la tentative de croisement des politiques de soutien à la parentalité et de prévention de la délinquance a entraîné un brouillage du référentiel initial qu'illustre le glissement terminologique de *responsabilités parentales* à *responsabilisation des parents*. Les dispositifs injonctifs ou coercitifs comme les conseils des droits et devoirs des parents (loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 de prévention de la délinquance), ou encore les mesures de suspension des allocations familiales en

¹ Prestation de service « Animation collective famille »

² Désormais appelées « technicien(ne)s de l'intervention sociale et familiale » (TISF)

³ Cf. par exemple le dispositif « La mallette des parents »

⁴ Selon les termes de la circulaire n° 99-153 du 9 mars 1999 créatrice des REAAP

cas d'absentéisme scolaire (loi n° 2010-1127 du 28 juillet 2010) suggèrent une défaillance voire une démission parentale à rebours de l'accompagnement à la parentalité promu par les REAAP.

La période récente se caractérise par une dynamique croisée de montée en puissance de la branche famille et de désengagement parallèle de l'Etat. La dernière convention d'objectifs et de gestion CNAF-Etat (2009-2012) s'est traduite à la fois par l'augmentation et la structuration des moyens financiers avec la création d'un fond national « REAAP » prenant le relais de l'Etat, par l'implication de la CNAF dans le pilotage et l'évaluation au niveau national, et par la place croissante des CAF dans la coordination et l'animation des dispositifs locaux.

Comment mesurer l'impact de la politique de soutien à la parentalité ? Dans un contexte de raréfaction des ressources budgétaires, l'allocation des financements publics doit se faire sur la base de l'efficacité avérée des actions.

Pour tenter d'apporter une réponse à cette question, les rapporteurs se sont appuyés sur le récent rapport du Centre d'analyse stratégique⁵ et ont passé en revue les évaluations significatives disponibles. A l'étranger (Etats-Unis, Grande-Bretagne, Australie notamment), il s'agit plus souvent d'évaluations longitudinales concernant des programmes de « *positive parenting* », réalisées dans la durée, avec des groupes témoin. En France, la plupart des dispositifs mis en œuvre ont également fait l'objet d'évaluations récentes. C'est notamment le cas des REAAP, des LAEP, de la médiation familiale et des groupes de parole. Il s'agit plutôt d'études et d'enquêtes qualitatives.

Qu'il s'agisse des évaluations étrangères ou nationales, et quelle que soit la méthodologie adoptée, les conclusions semblent concordantes et concluantes quant à l'existence d'impacts favorables pour les bénéficiaires.

Les bénéfices mis en évidence sont variés. Il peut s'agir d'une amélioration du fonctionnement intra-familial (consolidation du lien d'attachement, apaisement des conflits), mais aussi de bénéfices « indirects » : effets d'affiliation sociale et d'intégration, apaisement individuel, prise de recul et amélioration de l'équilibre émotionnel, acquisition de compétences relationnelles, développement du lien social, meilleure estime de soi, meilleure résilience face à l'adversité, remobilisation individuelle permettant d'engager un parcours d'insertion etc.

L'hypothèse suivant laquelle le soutien à la parentalité participerait d'un investissement social « rentable » en induisant des dynamiques positives pour ses bénéficiaires, permettant aussi d'éviter des interventions curatives ultérieures, se trouve donc très nettement étayée par le corpus évaluatif disponible.

Malgré ce consensus de la communauté scientifique sur l'intérêt du soutien à la parentalité, corroboré par les investigations de l'IGAS dans les sept départements⁶ où elle a enquêté, l'essor de cette politique publique souffre de trois faiblesses :

- 1) L'insuffisance des financements effectivement mobilisés

Dans son rapport de 2011 sur l'architecture de la politique familiale, le Haut Conseil à la Famille (HCF) souligne ce paradoxe : « *Au regard de la littérature relative à la parentalité et de l'importance sociale de son accompagnement, au regard également du relatif consensus des acteurs nationaux et locaux sur l'intérêt de ce nouvel axe des politiques familiales, les moyens qui y sont consacrés paraissent a priori très faibles* ».

⁵ « Aider les parents à être parents », note d'analyse stratégique du CAS, septembre 2012

⁶ Ain, Bouches-du-Rhône, Ille-et-Vilaine, Pas-de-Calais, Pyrénées Orientales, Seine-et-Marne, Deux-Sèvres

En effet, les moyens financiers mobilisés par la branche famille pour le soutien à la parentalité restent modestes dans l'ensemble de la politique familiale. Les sommes concernées (75 M€an) représentent 0,6 % des allocations familiales au sens strict (12,4 Md€) ou encore 0,6 % de la prestation d'accueil du jeune enfant (12,4 Md€), et seulement 0,2 % de l'ensemble des prestations familiales légales (hors logement).

Comme le relève le HCF⁷, le poids relatif du soutien à la parentalité au sein des dépenses d'action sociale de la CNAF s'est plutôt dégradé en longue période alors qu'entre 1995 et 2008, la part des dépenses consacrées à l'accueil des jeunes enfants a fortement progressé (de 35 % à 53 %).

2) Un déficit de lisibilité et d'accessibilité

Ce déficit résulte de la multiplicité des dispositifs et labels, avec des acronymes méconnus et incompréhensibles (PIF, REAAP, LAEP, CLAS...). L'absence de portail internet grand public est également un frein à l'accès effectif des familles à l'offre de service, d'autant que les Points Info Famille sont aujourd'hui en déshérence et ne garantissent pas une information et une orientation de proximité sur l'ensemble du territoire.

3) Une gouvernance hésitante

Au niveau national, le pilotage politique a connu des à-coups successifs et la création continue de nouveaux dispositifs qui s'empilent, parfois sans financement. L'animation et la capitalisation ne peuvent être correctement assurées faute de choix stratégiques cohérents.

Ce constat doit être tempéré par l'existence d'une gouvernance locale souvent dynamique.

Au total, le nombre de personnes effectivement touchées par le soutien à la parentalité est faible, le maillage du territoire apparaît peu dense, avec des disparités territoriales importantes et des zones blanches :

- Les REAAP touchent une famille sur dix, les groupes de parole trois familles sur cent
- La France compte un LAEP pour 4000 enfants âgés de 0 à 6 ans
- La médiation familiale ne couvre que 4 % des divorces
- L'aide aux vacances sociales concerne moins de 4000 familles par an alors même que les deux tiers des familles à bas revenus ne partent pas en vacances⁸
- 12 % des départements n'ont actuellement pas d'espaces de rencontre sur leur territoire
- 60 % des services de médiation ne peuvent proposer de séances en dehors du chef-lieu du département
- 60 % des départements ont moins de 5 PIF et 13 départements ne comptent aucun PIF

De ces constats découlent 24 recommandations déclinées suivant cinq axes :

1. Faire de l'accompagnement à la parentalité une priorité reconnue de la politique familiale

La mission recommande de positionner clairement la CNAF et les CAF comme opérateur(s) de la politique publique parentalité, et de doubler, par redéploiement les moyens budgétaires consacrés au soutien à la parentalité, pour passer de 75 M€aujourd'hui à 150 M€en fin de COG.

La mission propose trois hypothèses de redéploiement afin d'assurer la neutralité de cette évolution pour les finances publiques : arrondir à l'euro (ou au demi euro) inférieur les allocations

⁷ Evolution des domaines de dépenses d'action sociale. Source : HCF 2011 à partir des statistiques d'action sociale de la CNAF

⁸ Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (Crédoc), étude 2012

familiales ; sous-indexer très légèrement la base mensuelle des allocations familiales ; mettre en place une dégressivité du complément au mode de garde pour les hauts revenus à travers la création d'une tranche supplémentaire dans le barème.

2 . Rénover la gouvernance

Il convient de réformer le Comité National du Soutien à la Parentalité (CNSP) et de mieux organiser sa complémentarité avec le Haut Conseil de la Famille ; il est également nécessaire de conforter les comités départementaux de soutien à la parentalité, en respectant la diversité des organisations locales.

En outre, la mission propose de rationaliser l'action de l'Etat en mettant fin au financement par la Direction Générale de la Cohésion Sociale (DGCS) des actions de parentalité, celui-ci étant désormais assuré par la branche famille, et en faisant du ministère de la justice l'unique financeur des crédits d'Etat relatifs à la médiation familiale et aux espaces de rencontre.

3. Fixer un cadre d'intervention clair

Il est proposé de définir un référentiel national « parentalité » et de créer un fonds unique parentalité au sein du FNAS. L'accès au soutien à la parentalité doit être banalisé en développant l'offre d'accompagnement dans des lieux universels, naturels, fréquentés par les familles : écoles, centres sociaux, crèches, relais petite enfance, centres PMI... Enfin, les familles doivent pouvoir accéder à l'offre via un site internet national.

4. Organiser la capitalisation et développer l'évaluation

5. Organiser la montée en charge des dispositifs dans la future COG de la CNAF

La mission propose des objectifs de développement quantitatif des dispositifs pour mieux mailler le territoire et réduire les inégalités d'accès à l'offre.

*
* *

Au terme de cette revue de politique publique, l'IGAS estime que les pouvoirs publics ont tout intérêt à consolider et amplifier le soutien à la parentalité.

Les dispositifs mis en œuvre, peu coûteux pour les finances publiques, répondent à des objectifs pertinents et contribuent au maintien de la cohésion sociale.

Sommaire

SYNTHESE	3
INTRODUCTION.....	9
1. LA CONSTRUCTION PROGRESSIVE MAIS INACHEVEE DE LA PARENTALITE COMME POLITIQUE PUBLIQUE	12
1.1. <i>L'émergence de la parentalité comme concept et comme politique publique</i>	12
1.1.1. L'invention du concept de parentalité	12
1.1.2. La définition de la parentalité selon le comité national de soutien à la parentalité ...	14
1.1.3. L'ambition initiale des REAAP.....	14
1.1.4. Un brouillage du référentiel à travers l'objectif de prévention de la délinquance.....	16
1.2. <i>La déclinaison de la parentalité : des dispositifs en cercles concentriques</i>	17
1.2.1. Un ensemble composite de dispositifs.....	17
1.2.2. Une thématique qui irrigue également d'autres politiques publiques.....	21
1.3. <i>Des évolutions croisées de montée en charge de la CNAF et de désengagement financier de l'Etat</i>	25
1.3.1. Une montée en puissance de l'engagement de la CNAF formalisée par la COG 2009-2012.....	25
1.3.2. Un désengagement important de l'Etat	31
1.3.3. D'autres acteurs contribuent à la politique de soutien à la parentalité	32
2. UNE POLIQUÉ PERTINENTE AUJOURD'HUI BRIDÉE PAR DES FINANCEMENTS MARGINAUX ET UNE STRATÉGIE AMBIGUË.....	35
2.1. <i>Un consensus de la communauté scientifique sur l'intérêt du soutien à la parentalité, corroboré par les investigations de l'Igas.....</i>	35
2.1.1. Les évaluations internationales.....	35
2.1.2. Les évaluations en France.....	37
2.1.3. Les investigations de l'Igas sur le terrain	42
2.2. <i>Des faiblesses structurelles demeurent au niveau du pilotage national, malgré une gouvernance locale plutôt dynamique.....</i>	48
2.2.1. Un pilotage stratégique hésitant	48
2.2.2. Un pilotage administratif minimaliste	50
2.2.3. Un pilotage local pragmatique.....	52
2.3. <i>Une politique obérée par des financements faibles et fragiles</i>	59
2.3.1. Des budgets marginaux et fragiles.....	59
2.3.2. La précarité financière permanente des opérateurs	60
2.3.3. La pluriannualité est trop peu développée	60
2.3.4. Un accès insuffisant des familles aux dispositifs	61
2.4. <i>Il en résulte une offre de service calibrée très en-deçà des besoins.....</i>	61
2.4.1. De fortes inégalités territoriales.....	61
2.4.2. La demande potentielle non satisfaite est importante.....	63

3. RECOMMANDATIONS POUR UNE POLITIQUE DE LA PARENTALITE RENOUVELEE ET RENFORCEE	64
3.1. <i>Faire de l'accompagnement à la parentalité une priorité reconnue de la politique familiale</i>	65
3.1.1. Mandater la branche famille comme opérateur national et local de la politique d'accompagnement à la parentalité	65
3.1.2. Doubler, par redéploiement, les crédits nationaux de la branche famille en faveur de la parentalité	65
3.2. <i>Rénover la gouvernance</i>	67
3.2.1. La gouvernance nationale : pérenniser et rénover le CNSP	67
3.2.2. La gouvernance locale : poursuivre la généralisation des comités départementaux Etat-CAF-Conseil général et mettre en œuvre une feuille de route partenariale	68
3.2.3. Repositionner l'Etat en stratège en le sortant de la gestion des dispositifs	69
3.3. <i>Fixer un cadre d'intervention clair</i>	71
3.3.1. Actualiser les documents de référence nationaux	71
3.3.2. Mettre en place un référentiel national des actions « parentalité »	71
3.3.3. Privilégier les lieux universels et non stigmatisants	72
3.3.4. Créer un site internet national «www.parentalite.fr »	72
3.3.5. Rassembler les actions REAAP et CLAS au sein d'un fonds unique « parentalité »	73
3.3.6. Simplifier les procédures et sécuriser les acteurs	74
3.4. <i>Organiser la capitalisation et renforcer l'évaluation</i>	74
3.4.1. Organiser la capitalisation	74
3.4.2. Renforcer l'évaluation	74
3.5. <i>Recommandations pour la nouvelle convention d'objectifs et de gestion de la CNAF</i>	75
3.5.1. Renforcer fortement le volet parentalité de la Convention d'Objectifs et de Gestion 2013-2016 de la CNAF	75
3.5.2. Conforter les capacités de pilotage et d'animation de la tête de réseau CNAF	76
3.5.3. Assurer la montée en charge des dispositifs en s'appuyant sur les lieux naturels et en veillant à la couverture territoriale de l'offre	76
CONCLUSION	81
LES RECOMMANDATIONS DE LA MISSION	83
LETTRE DE MISSION	87
LISTE DES PERSONNES RENCONTREES	89
SIGLES UTILISES	97

Introduction

- [1] La ministre des affaires sociales et de la santé et la ministre déléguée, chargée de la famille ont demandé à l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) un bilan de la politique de soutien à la parentalité afin d'évaluer son apport pour les familles, son mode de gouvernance et de proposer des pistes pour l'avenir.
- [2] Par note du 1^{er} septembre 2012, le chef de l'IGAS a mandaté Bénédicte Jacquey-Vazquez, Michel Raymond et Patricia Sitruk pour effectuer cette mission.
- [3] L'IGAS a conduit ses investigations en vue de répondre aux différents objectifs énoncés par la commande ministérielle :
- dresser un état des lieux des dispositifs de soutien à la parentalité en France ;
 - évaluer ces dispositifs sur le plan de leur qualité et de leur gouvernance ;
 - identifier des actions innovantes au plan local et repérer des bonnes pratiques nationales ou internationales pouvant être capitalisées ;
 - formuler des propositions opérationnelles en vue de la prochaine COG 2013- 2016 liant l'Etat et la branche famille ;
 - proposer des orientations stratégiques pour les années à venir concernant la politique de soutien à la parentalité.
- [4] S'agissant de la dimension internationale, le récent rapport du Centre d'analyse stratégique (CAS)⁹ sur les expériences étrangères, ainsi que la revue des pairs organisée sur le sujet par la Commission européenne à la demande de la France¹⁰ en 2011 présentent une large palette d'actions et de bonnes pratiques à l'étranger. Les conclusions de ces études ont été lues avec attention par la mission, qui a en conséquence volontairement limité ses déplacements au territoire métropolitain.
- [5] Après un entretien liminaire avec le cabinet pour circonscrire le périmètre de ses travaux, la mission a procédé comme suit :
- [6] Elle a tout d'abord exploité une série de documents de portée générale (bilans d'activité, rapports, protocoles ...) et effectué une revue de la littérature évaluative internationale et nationale.
- [7] Une vingtaine d'entretiens ont été parallèlement conduits au niveau national auprès des acteurs institutionnels et associatifs du soutien à la parentalité:
- administrations centrales (direction de la sécurité sociale (DSS), direction générale de la cohésion sociale (DGCS), direction générale de l'enseignement scolaire (DGSCO), direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ), assemblée des départements de France (ADF), association des maires de France (AMF), agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé), centre d'analyse stratégique, haut conseil à la famille (HCF) ;
 - branche famille : caisse nationale des allocations familiales (CNAF) et caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA) ;
 - têtes de réseaux associatives du secteur familial et social : ATD Quart Monde, Fédération des centres sociaux et socioculturels de France (FCSF), Fédération nationale des

⁹ Aider les parents à être parents : le soutien à la parentalité, une perspective internationale - Rapports et documents septembre 2012 - Centre d'analyse stratégique - rapport coordonné par Sylvain Lemoine et Marie-Pierre Hamel

¹⁰ Rapport de synthèse de l'examen par les pairs organisé par la commission européenne : Elaborer une stratégie coordonnée pour venir en aide aux familles - 2011

associations de médiation familiale (FENAMEF), Fédération nationale de l'École des parents et des éducateurs (FNEPE), Union nationale des associations familiales (UNAF), Union nationale des acteurs du parrainage de proximité (UNAPP), Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux (UNIOSS).

- [8] A ce stade des travaux de la mission, une note d'étape a été établie et transmise aux ministres.
- [9] La mission s'est ensuite déplacée dans sept départements : l'Ain, les Bouches-du-Rhône, les Deux-Sèvres, l'Ille-et-Vilaine, le Pas-de-Calais, les Pyrénées Orientales et la Seine-et-Marne.
- [10] L'échantillonnage a été défini à partir de deux listes proposées par la DGCS et par la CNAF, en combinant les critères suivants :
- la diversité et la maturité des modes d'organisation locaux (existence ou non d'un comité départemental, intensité et ancienneté du partenariat, existence ou non de comités locaux) ;
 - une représentation diversifiée dans l'échantillon de départements à dominante urbaine et à dominante rurale ;
 - la perception par l'échelon central du dynamisme et du partenariat local.
- [11] Dans chaque département, la mission a rencontré les principaux acteurs institutionnels de la politique publique : DDCS(PP), CAF (MSA le cas échéant), conseil général, inspection académique et préfecture le cas échéant (préfet ou mission politique de la ville), UDAF etc.
- [12] Des rencontres ont également été organisées avec des opérateurs et animateurs locaux d'actions de soutien à la parentalité. Lors de ces échanges, notamment dans plusieurs centres sociaux, la mission s'est attachée à rencontrer des familles, parents et enfants, promoteurs et/ou bénéficiaires d'actions. Certains des témoignages recueillis ont donné lieu à un verbatim inséré en annexe.
- [13] Au total, la mission a auditionné un peu plus de 200 personnes dont une vingtaine de parents.
- [14] Les conclusions tirées de ces travaux sont présentées dans le présent rapport.
- [15] Une première partie retrace l'émergence du soutien à la parentalité comme politique publique, à travers une présentation de son cadre conceptuel, une cartographie des dispositifs et actions s'y référant directement ou indirectement, et un panorama des différents acteurs institutionnels impliqués. Cet état des lieux met en évidence une dynamique de montée en puissance de la branche famille sur la période de la COG 2009-2012, et de désengagement parallèle de l'Etat.
- [16] La deuxième partie du rapport rassemble les constats et analyses de la mission, en mettant en exergue un paradoxe : malgré un large consensus de la communauté scientifique sur l'intérêt de cette politique, et en dépit d'évaluations dans l'ensemble concordantes - à l'étranger comme au plan national - quant à sa pertinence et à ses effets, l'essor du soutien à la parentalité demeure bridé en France à la fois par l'extrême faiblesse des financements effectivement mobilisés, et par une gouvernance nationale flottante.
- [17] De ces constats résultent 24 recommandations présentées dans une troisième partie. Au terme de ses investigations, la mission recommande de reconnaître le soutien à la parentalité comme un axe à part entière de la politique familiale. Il est proposé de rénover en profondeur le comité national de soutien à la parentalité (CNSP), de positionner clairement la branche famille comme opérateur national et local de cette politique et de consolider de manière significative les moyens budgétaires dédiés au soutien à la parentalité. L'ensemble des préconisations sont assorties de propositions de redéploiement afin d'assurer leur neutralité pour les finances publiques.

[18] Le présent rapport est accompagné d'un tome II rassemblant les annexes. Y figurent notamment :

- deux contributions émanant de l'UNAF et de l'UNIOPSS sur le soutien à la parentalité ;
- des fiches techniques sur chacun des principaux dispositifs étudiés : réseaux d'écoute, d'aide et d'appui aux parents (REAAP), lieux d'accueil enfants-parents (LAEP), contrats locaux d'accompagnement à la scolarité (CLAS), médiation familiale, espaces rencontres, parrainage de proximité, points info familles (PIF), technicien(ne)s d'intervention sociale et familiale (TISF), aide aux départ en vacances en familles ;
- une sélection d'actions innovantes et de bonnes pratiques repérées par la mission dans les départements visités;
- une présentation synthétique d'évaluations conduites aux Etats-Unis, en Grande-Bretagne, en Australie et en France ;
- le verbatim recueilli par la mission auprès de parents et de professionnels ;
- une annexe financière.

1. LA CONSTRUCTION PROGRESSIVE MAIS INACHEVEE DE LA PARENTALITE COMME POLITIQUE PUBLIQUE

- [19] Depuis le milieu des années 1970, la famille française est traversée par de profondes mutations : elle est à la fois moins féconde¹¹, de moins en moins instituée¹² (50 % des enfants naissent hors mariage), plus instable (un couple sur trois divorce¹³), plus souvent « bi-active » (avec la généralisation du travail des femmes), plus souvent confrontée à la précarité et au chômage également (en 2010, 19,6 % des moins de 18 ans vivent dans un ménage pauvres¹⁴). Les figures de la famille contemporaine se diversifient avec de nouvelles déclinaisons : famille monoparentale¹⁵, recomposée¹⁶, homoparentale ...
- [20] Comme l'ensemble des pays de l'OCDE, la France a développé une politique de soutien à la parentalité pour accompagner cette évolution des configurations familiales. La parentalité, qui relève d'abord de la sphère privée, est ainsi entrée dans le domaine de l'action publique. Porté au rang de politique publique avec la création des réseaux d'écoute, d'aide et d'appui aux parents (REAAP) lors de la Conférence de la famille de 1998, le soutien à la parentalité est ainsi devenu une nouvelle catégorie de l'action publique, rassemblant sous cette appellation un ensemble d'actions qui visent à accompagner et à promouvoir les compétences parentales.
- [21] Avant d'analyser les dispositifs de « soutien » à la parentalité, il est nécessaire de revenir sur la notion de « parentalité » et d'en préciser le contenu.

1.1. L'émergence de la parentalité comme concept et comme politique publique

1.1.1. L'invention du concept de parentalité

- [22] Le néologisme « parentalité », à l'origine issu du vocabulaire de professionnels (pédopsychiatres, sociologues, juristes ...), est entré progressivement dans le langage commun et dans le débat public. L'évolution de l'occurrence du terme « parentalité » dans les dépêches de l'AFP illustre cette émergence, finalement assez récente.

¹¹ L'indice conjoncturel de fécondité passe de 2,91 à la fin des années 60 pour atteindre 1,75 après 1975. A partir de 1995 la tendance s'inverse : le niveau de 2 enfants est atteint en 2008.

¹² Le nombre de mariages a chuté de près de 300 000 en 2001 à 241 000 en 2011

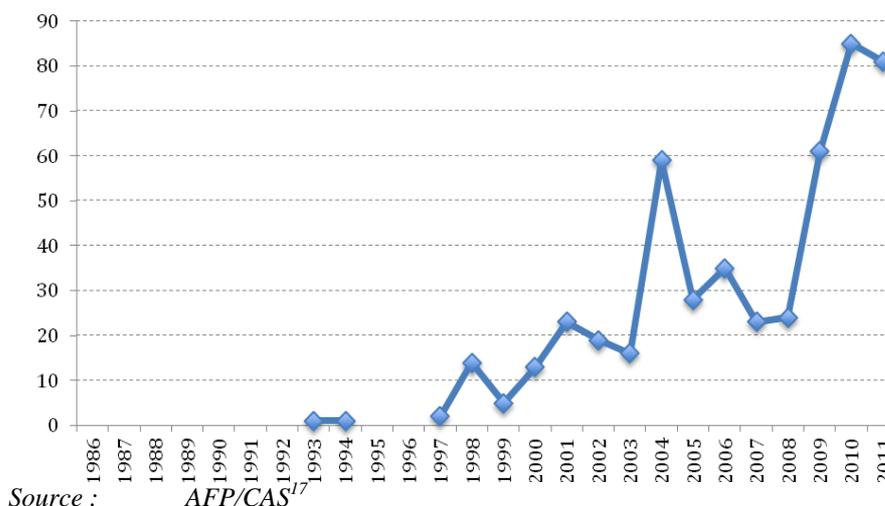
¹³ 139 909 divorces prononcés en 2009. Source : INSEE

¹⁴ en 2010, 19,6% des enfants de moins de 18 ans vivent dans des ménages pauvres avec deux pointes élevées : les familles monoparentales (taux de pauvreté de 32,2%) et les familles nombreuses (taux de pauvreté des couples avec au moins trois enfants de 22,7%). Source : DREES

¹⁵ Une famille sur 5 est monoparentale en France en 2011. 3 millions de jeunes de moins de 25 ans sont élevés soit par leur père, soit par leur mère.

¹⁶ En 2011, 1,6 million d'enfants vivent dans une famille recomposée. Source : INSEE

Graphique 1 : Occurrence du terme « parentalité » dans les dépêches AFP



- [23] Cette innovation sémantique a été abondamment analysée par la communauté des chercheurs. Les juristes¹⁸ et les sociologues¹⁹ mettent en avant le besoin de consécration d'une « compétence parentale » distincte de la parenté. En effet, la parenté renvoie à une relation juridique fondée sur la généalogie et l'alliance, tandis que la parentalité caractérise un simple état de fait : être en charge d'enfants, avec ou sans liens juridiques ou biologiques²⁰. Longtemps assumées de concert, parenté et parentalité ne se confondent plus nécessairement aujourd'hui (familles recomposées, monoparentales, homoparentales). Une distinction s'impose également entre la conjugalité, de plus en plus instable, par opposition à la parentalité, vouée à une destinée plus pérenne.
- [24] La parentalité, comprise comme le fait et l'art d'être parent(s), serait en quelque sorte à la fois ce qui réunit tous les parents quelle que soit la singularité de leur trajectoire personnelle, et ce qui est appelé à survivre lorsqu'un couple se sépare.
- [25] Pourquoi « soutenir » la parentalité ? L'émergence du soutien à la parentalité dans le débat public renvoie à une inquiétude sociétale et politique sur la capacité des parents à être de « bons » parents dans un univers devenu plus difficile. Dans cette optique, il s'agit d'épauler les parents qui élèvent seuls leurs enfants, mais aussi plus largement de « soutenir » une parentalité confrontée à la raréfaction des transmissions intergénérationnelles et des solidarités de proximité, au chômage et à la précarité, au décrochage scolaire, à un « ascenseur social » en panne, ou encore à internet et aux réseaux sociaux.
- [26] Aider les parents à être parents serait également nécessaire du fait d'une mutation de la fonction parentale. Cette idée a été notamment théorisée par François de Singly²¹ : le modèle du « bon parent » serait passé d'un prêt-à-porter où l'objectif éducatif était prédéfini par la société, à une logique plus exigeante de « sur mesure » où il s'agit d'accompagner l'enfant dans la réalisation de lui-même. Ce nouvel objectif contemporain ferait courir le risque d'un « épuisement parental » et générerait la crainte d'échouer, suscitant une demande sociale de réassurance.

¹⁷ Cité par Julien Damon in « les programmes performants de parentalité », postface au rapport du CAS, p.167

¹⁸ Claire Neyrinck, professeur de droit à l'Université de Toulouse. *De la parenté à la parentalité*. Eres, 2002

¹⁹ Claude Martin, directeur de recherche au CNRS - Rapport pour le Haut Conseil de la Population et de la Famille Avril 2003

²⁰ rapport du CAS, p.167

²¹ François de Singly. *Comment aider l'enfant à devenir lui-même*. Armand Collin, 2009

- [27] Enfin, il convient de noter que la banalisation du terme de « parentalité » au sein des media et de la classe politique s'est paradoxalement faite en résonance avec l'idée de prévention de la délinquance juvénile, en décalage avec les principes initiaux des REAAP (cf. infra 1.1.4).

1.1.2. La définition de la parentalité selon le comité national de soutien à la parentalité

- [28] En 2011, le comité national de soutien à la parentalité (CNSP) a proposé, à l'issue d'un groupe de travail accompagné par la chercheuse et sociologue Jacqueline Costa-Lascoux, la définition suivante de la parentalité :

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

- [29] Si ce processus d'élaboration concertée était nécessaire, la définition retenue n'est cependant pas très opérationnelle. Il semblerait que toute définition trop normative risque de se heurter aux conceptions diverses et parfois opposées qui traversent les acteurs institutionnels et associatifs présents sur le sujet.

- [30] Certaines questions restent en effet en débat :

- Le soutien à la parentalité doit-il être universel ou ciblé sur certains publics ?
- Le périmètre des actions doit-il être limité ou élargi à de multiples dispositifs du champ de l'enfance et de la famille ?
- Le contenu des actions doit-il être laissé à l'initiative des acteurs locaux ou des orientations nationales sont-elles souhaitables ?

- [31] En revanche, quelques principes rassemblent tous les acteurs :

- La neutralité : toutes les configurations familiales sont à prendre en compte
- L'approche large de la parentalité notamment au-delà des seuls aspects juridiques de l'autorité parentale
- Le processus dynamique de la qualité de parent : selon la formule des acteurs du secteur « on ne naît pas parent, on le devient »
- La présomption de compétence parentale dans la mise en œuvre des dispositifs : les parents sont supposés compétents et non pas défailants
- L'intérêt supérieur de l'enfant

1.1.3. L'ambition initiale des REAAP

- [32] Les REAAP, impulsés par la Délégation Interministérielle à la Famille (DIF) sous l'égide de Pierre-Louis Rémy, constituent l'outil « phare » et fédérateur de la politique de soutien à la parentalité. Dans la continuité de la Conférence de la famille de 1998, la circulaire n° 99-153 du 9 mars 1999 crée les REAAP et définit ainsi leurs objectifs : «...susciter les occasions de rencontres et d'échanges entre parents, mettre à leur disposition des services et des moyens leur permettant d'assumer pleinement, et en premier, leur rôle éducatif ».

1.1.3.1. Deux principes fondateurs : l'universalité de l'offre et la valorisation des compétences parentales

[33] La charte annexée à la circulaire du 9 mars 1999 fixe les principes d'action du dispositif. Parmi ceux-ci, la valorisation des compétences parentales et l'universalité de l'offre vont forger l'identité des REAAP et constituer, pour l'ensemble des acteurs, un socle de référence pour les futurs développements de la politique de soutien à la parentalité.

[34] Le principe de reconnaissance des compétences éducatives des parents est ainsi énoncé²² dans la charte :

« Valoriser prioritairement les rôles et les compétences des parents : responsabilité et autorité, confiance en soi, transmission de l'histoire familiale, élaboration de repères, protection et développement de l'enfant ».

[35] Cette valorisation des capacités des parents promue par les textes portant création des REAAP relève d'une approche novatrice, en rupture avec les conceptions et pratiques professionnelles traditionnelles des politiques de la famille et de l'enfance et, au-delà, de l'ensemble des politiques sociales. Les parents ne sont pas uniquement les bénéficiaires d'une offre ou ses destinataires, en qualité d'allocataires ou d'ayant droits, mais sont invités à devenir acteurs. Leur capacité à s'entraider et à partager leurs savoir-faire et leurs compétences est sollicitée pour la conception et pour la mise en œuvre des actions de parentalité.

[36] L'universalité de l'offre constitue le second pilier des REAAP qui, conformément à la charte de 1999, ont vocation à s'adresser à toutes les familles :

« Garantir l'ouverture de ces lieux à tous les parents, en recherchant la fréquentation de publics issus de milieux différents, de générations et de catégories socioprofessionnelles et culturelles différentes ».

« Prévoir un cadre éthique favorisant l'équilibre des relations familiales et ouvert à toutes formes de familles ».

[37] Ce principe est reformulé en 2008 en ces termes :

« Veiller à la prise en compte de la diversité des structures familiales, des formes d'exercice de la fonction parentale et de la reconnaissance de la place de chacun des parents en tant qu'éducateur de son enfant ».

« Respecter dans le contenu et la mise en œuvre des actions développées, dans le cadre des REAAP, le principe de neutralité politique, philosophique et professionnelle ».

1.1.3.2. Des modalités d'organisation souples appuyées sur le travail en réseau

[38] L'organisation en réseau est également l'un des constituants de l'identité des REAAP. Selon la circulaire de 1999, le réseau *« organise la circulation de l'information entre les différents intervenants et permet la confrontation et l'évaluation des pratiques »*²³.

²² Ce principe sera littéralement repris dans chacune des circulaires relatives aux REAAP jusqu'à la plus récente datée de 2008.

²³ Circulaire DIF/DAS/DIV/DPM n° 99-153 du 9 mars 1999

- [39] Le réseau est conçu pour être ouvert le plus largement possible. Institutions, associations et élus sont invités à mettre en commun leur connaissance du milieu social et familial, leurs informations et le cas échéant leurs financements. Mais surtout, le réseau pose le principe d'une place centrale des parents, qui doivent en être des membres actifs. Professionnels, élus, parents, bénévoles associatifs doivent ainsi être les promoteurs liés par des actions communes.
- [40] La souplesse d'organisation du réseau est voulue pour être propice à l'innovation et à l'adaptation des actions au contexte local, depuis le département jusqu'au quartier. Chaque réseau, chaque territoire, a vocation à construire son projet. La nature, les contenus et les modalités de mise en œuvre des actions REAAP ne sont pas édictés au plan national.
- [41] Au fil des cinq circulaires qui succéderont au texte portant création des REAAP, les orientations, les contenus et les modes d'action feront l'objet de différentes précisions : depuis celle de 2001²⁴, qui fixe pour priorité un partenariat plus intensif entre les familles et l'école, à la circulaire la plus récente de 2008²⁵ qui invite les acteurs à contribuer au volet prévention de la protection de l'enfance. Ces orientations et priorités sont considérées par certains acteurs du secteur associatif familial et social comme prescriptives et dénaturant l'ambition initiale de souplesse, de proximité et d'innovation des REAAP.
- [42] Mais ce sont surtout les orientations injonctives en direction des parents sur les questions d'assiduité scolaire et de prévention de la délinquance engagées depuis 2007 qui vont provoquer de forts clivages sur les questions de parentalité.

1.1.4. Un brouillage du référentiel à travers l'objectif de prévention de la délinquance

- [43] La tentative de croisement des politiques de soutien à la parentalité et de prévention de la délinquance a débouché sur de nouveaux dispositifs, comme les conseils des droits et devoirs des parents, inscrits dans la loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 de prévention de la délinquance, et les mesures de suspension des allocations familiales en cas d'absentéisme scolaire prévues par la loi n° 2010-1127 du 28 juillet 2010.
- [44] Le glissement terminologique de *responsabilités parentales* à *responsabilisation des parents* a entraîné un brouillage du référentiel initial des acteurs du soutien à la parentalité. Tandis que l'accompagnement à la parentalité promu par les REAAP vise à réassurer les parents sur leurs capacités et leurs compétences éducatives, la « responsabilisation » des parents suggère une défaillance voire une démission parentale. Les termes des débats sur cette question sont posés dans le rapport de 2011 du Haut Conseil de la Famille (HCF) sur les évolutions de l'architecture des aides aux familles²⁶.
- [45] L'objet de la mission n'était pas de trancher les débats sur la pertinence des dispositifs concernés. Elle a cependant rencontré une unanimité tant au plan national qu'au plan local pour considérer que les dispositifs fondés sur des principes coercitifs étaient contraires aux principes et aux objectifs de la politique de soutien à la parentalité.
- [46] Pour tous les acteurs rencontrés par la mission, la mise en exergue des défaillances parentales s'oppose au principe de reconnaissance des compétences parentales. De même, les dispositifs injonctifs et, qui plus est, coercitifs, sont incompatibles avec la libre adhésion des parents et avec l'inscription de l'accompagnement à la parentalité dans le champ de la prévention primaire, très en amont des politiques publiques ciblées.

²⁴ Circulaire interministérielle n° 2001-150 du 20 mars 2001

²⁵ Circulaire DIF/DGAS/DAIC/DGESCO/DIV/2008/361 du 11 décembre 2008

²⁶ Architecture de la politique familiale. Eléments de problématique ; note adoptée par la HCF le 13 janvier 2011

[47] Pour ces mêmes raisons, la mission considère que les dispositifs de prévention de la délinquance fondés sur des principes injonctifs et coercitifs relèvent d'un champ distinct de celui de la politique de soutien à la parentalité.

1.2. La déclinaison de la parentalité : des dispositifs en cercles concentriques

1.2.1. Un ensemble composite de dispositifs

[48] Les dispositifs de soutien à la parentalité constituent un ensemble composite, construit par ajouts successifs, visant à offrir aux parents une palette de réponses à leurs besoins. Ainsi, entre la création des REAAP en 1999 et celle du dispositif le plus récent de « maison pour les familles » en février 2012, ce sont sept dispositifs qui ont été créés ou insérés dans le champ de la politique de soutien à la parentalité.

[49] Ces dispositifs répondent à plusieurs objectifs :

- accompagner les compétences parentales : REAAP, lieux d'accueil enfants-parents (LAEP), prestation de service « animation collective familles » (ACF), techniciens de l'intervention sociale et familiale (TISF), aide aux vacances en familles, parrainage de proximité,
- renforcer le lien entre les familles et l'école : contrats locaux d'accompagnement à la scolarité (CLAS),
- prévenir la rupture du lien familial : médiation familiale et espaces de rencontre,
- informer et orienter : points info familles (PIF), maison pour les familles.

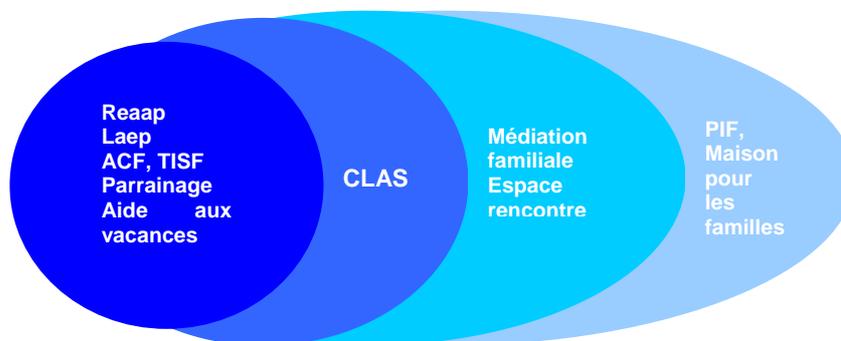
[50] Les interventions sont principalement collectives. Toutefois, la médiation familiale, l'intervention des TISF et le parrainage de proximité relèvent principalement de l'action individuelle.

[51] Plusieurs dispositifs présentent des zones d'adhérences directes avec d'autres politiques. La médiation familiale et les espaces de rencontre parents-enfants relèvent à la fois de la politique de soutien à la parentalité pour les mesures non judiciaires et de la politique d'accès aux droits du ministère de la justice pour les mesures ordonnées par les magistrats. De même, les TISF interviennent dans le cadre de l'action sociale familiale de la branche Famille et dans le cadre des compétences de PMI et d'ASE des conseils généraux.

[52] Deux des dispositifs relevant de la CNAF, l'ACF des centres sociaux et les TISF, ne sont pas aujourd'hui explicitement pris en compte dans la politique de soutien à la parentalité. Au regard de leur contenu et de leur rôle joué localement, la mission les a retenus.

[53] Une présentation succincte des différents dispositifs est ci-dessous proposée et complétée par une note spécifique à chacun des dispositifs, annexée au présent rapport. Pour chacun des dispositifs, les données disponibles relatives au nombre de bénéficiaires, au nombre de structures ou de mesures et aux principaux financements, sont précisées.

Graphique 2 : Les principaux dispositifs de soutien à la parentalité



Source : Mission IGAS

1.2.1.1. L'accompagnement des compétences parentales

[54] Les REAAP tiennent une place spécifique dans la construction de la politique de soutien à la parentalité et de ses principes fondateurs. En 2010, 5 500 actions mises en œuvre dans le cadre des REAAP ont bénéficié à 800 000 personnes (parents et enfants). Portées par les parents eux-mêmes ou par des professionnels du secteur associatif, les actions prennent des formes très variées : groupes de paroles, ateliers parents-enfants (ces deux types d'actions représentent les deux tiers des actions), sorties culturelles ou de loisirs, conférences-débats. Les REAAP bénéficient de financements provenant principalement de la CNAF, des collectivités locales et de la DGCS.

Tableau 1 : Les REAAP : bénéficiaires, actions et financement

	Nombre de bénéficiaires	Nombre d'actions	Financement total	Dont CNAF
Année 2010	800 000	5 500	30M€	14,5 M€

Source : DGCS/CNAF

[55] Les LAEP visent à favoriser les liens d'attachement précoce entre l'enfant et ses parents. Les LAEP ont connu un fort développement ces dix dernières années (+57 %). Gérés à part égale par des associations et des collectivités locales, les 1 072 LAEP proposent des groupes de paroles à l'initiative des parents pour ceux se référant à une approche psychanalytique²⁷ et des activités d'éveil enfants-parents pour ceux à visée sociale. Les LAEP sont financés par la CNAF pour 7 M€ et par les collectivités locales qui supportent près de la moitié de leurs budgets de fonctionnement²⁸.

²⁷ Ces LAEP s'inspirent du modèle de la Maison Verte créée par Françoise Dolto.

²⁸ Le nombre de bénéficiaires ne peut être déterminé, le principe d'anonymat étant de règle pour les participants des LAEP.

- [56] *La prestation de service ACF* consiste à financer partiellement un poste de « référent famille » au sein des centres sociaux. Ce référent promeut et anime des actions collectives²⁹ dans le cadre du projet « familles » du centre³⁰ : accueil parents-enfants, loisirs collectifs en famille, groupes de soutien entre pairs ou actions visant à renforcer le lien entre les familles et l'école. Le référent famille permet également la mobilisation des acteurs de proximité et l'accès des familles à l'information sur les ressources du territoire en matière de soutien à la parentalité. En 2011, l'ACF est mise en place dans 1 675 centres sociaux (soit 80 % des centres agréés par la CNAF) pour un montant total de 20,50 M €
- [57] *Les TISF* (anciennes travailleuses familiales) interviennent au domicile des familles pour des actions à dimension sociale, préventive et éducative. Il s'agit d'un appui ponctuel aux familles activé à la demande des parents. En 2011, le montant des dépenses des CAF au titre des TISF s'élève à 80,64 M€³¹. Les TISF interviennent également sur indication de professionnels dans le cadre des missions de protection maternelle et infantile (PMI) et d'aide sociale à l'enfance (ASE) des départements.
- [58] *Les aides aux vacances familiales* visent à offrir un temps partagé favorable au resserrement des liens familiaux. En 2010, les dépenses totales des CAF pour financer l'accompagnement des départs familiaux en vacances atteignent 61 millions d'euros. Le dispositif Vacaf pour les familles comprend l'aide aux vacances sociales (AVS), qui finance des projets de vacances de familles à bas revenus, accueillies dans des structures agréées, avec un accompagnement social en amont (3500 bénéficiaires) et l'aide aux vacances familiales (AVF) en direction de familles de revenus moyens (60 000 bénéficiaires). En outre, une prestation de service « vacances avec accompagnement socio-éducatif » a été mise en place depuis 2005 au profit des structures d'accueil, pour un coût de 477 000 € en 2011.
- [59] *Le parrainage de proximité* est une forme d'action solidaire visant à donner la possibilité à un enfant ou un adolescent de construire des liens privilégiés avec un « parrain » bénévole, avec l'accord des parents. Mis en œuvre par une trentaine d'associations fédérées au sein de l'UNAPP (Union nationale des acteurs du parrainage de proximité), le parrainage s'inscrit de façon complexe entre action citoyenne, démarche de protection de l'enfance et soutien à la parentalité. Ce dispositif, cité dans le décret portant création du CNSP et doté d'une charte nationale depuis 2005, reste aujourd'hui principalement mobilisé en lien avec les services de l'aide sociale à l'enfance des départements. Il touche aujourd'hui quelque 1200 enfants (cf. Annexe sur le parrainage de proximité).

1.2.1.2. Le renforcement des liens entre les familles et l'école

- [60] *Les CLAS* proposent un appui individualisé et collectif aux enfants pour accompagner leur scolarité et favorisent l'implication des parents dans le suivi de celle-ci. En 2011, 189 000 enfants ont bénéficié de ces actions. Les CLAS sont majoritairement centrés sur l'aide aux devoirs (en réponse à une demande prioritaire des parents), néanmoins des activités scientifiques ou culturelles, la fréquentation de centres documentaires, l'encouragement à la lecture, se développent aussi. L'implication des parents est recherchée par des rencontres entre intervenants et parents, via une contractualisation écrite ou orale, et à travers l'élaboration d'outils de liaison ou encore l'organisation de rencontres avec les enseignants. Les trois principaux financeurs des CLAS sont la CNAF, les collectivités locales et l'agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé). Les CLAS font l'objet d'une charte nationale.³²

²⁹ Certaines actions sont financées au titre des REAAP et des CLAS

³⁰ Circulaire 2012-013 CNAF du 20 juin 2012.

³¹ En baisse conséquente depuis une dizaine d'années : - 25%

³² Charte nationale de l'accompagnement à la scolarité, 2001

Tableau 2 : Les CLAS : bénéficiaires, actions et financement

	Nombre de bénéficiaires	Nombre d'actions	Financement total	Dont CNAF
Année 2009/2010	189 000	8 935	54 M€	23,4 M€

Source : DGCS/CNAF

1.2.1.3. La prévention des ruptures du lien familial

- [61] *La médiation familiale* intervient majoritairement lors de séparations conjugales et dans les situations de conflits sur l'autorité parentale. Elle permet de favoriser des accords entre parents et de limiter l'intervention judiciaire. Les mesures de médiation sont pour les deux tiers conventionnelles, à l'initiative des parents, le tiers restant relève de la médiation judiciaire. Ce dispositif fait l'objet d'un partenariat conclu entre le ministère chargé de la famille, le ministère de la Justice, la CNAF et la CCMSA, formalisé depuis 2006 par un protocole et renouvelé pour la période de la COG 2009-2012. Les signataires se sont engagés à mobiliser chaque année 25,3 M€ dont plus de la moitié est à la charge de la CNAF.

Tableau 3 : La médiation familiale : bénéficiaires, mesures et financement

	Nombre de bénéficiaires	Nombre de mesures de médiation	Financement total	Dont CNAF
Année 2011	31 700	13 455	25,3 M€	14,16M€

Source : CNAF, septembre 2012

- [62] *Les espaces de rencontre parents-enfants* complètent le dispositif de médiation familiale. Ils permettent l'exercice du droit de visite dans un lieu neutre en cas de séparation conflictuelle, afin de maintenir le lien des enfants avec le parent non gardien. Les espaces de rencontre sont cofinancés par les CAF, le ministère de la justice et les collectivités locales (principalement les départements³³). Un agrément de ces structures par les DDCS(PP) est prévu.

Tableau 4 : Les espaces de rencontre : bénéficiaires, structures et financement

	Nombre de bénéficiaires	Nombre de structures	Financement total	Dont CNAF
Année 2011	21 700 ³⁴	182	9,5 M€	2,13 M€

Source : CNAF, septembre 2012

1.2.1.4. L'information et l'orientation

- [63] *Les PIF* sont des lieux d'information, de conseil et d'orientation ayant pour objectif de favoriser l'accès des familles à une information large allant de la petite enfance à la prise en charge des ascendants vieillissants. Pour 80 % des quelques 400 PIF répertoriés en 2010, la labellisation est la reconnaissance de missions qui étaient déjà assurées préalablement.

³³ 10% des mesures sont ordonnées par le juge des enfants, et 86 % par le juge aux affaires familiales..

³⁴ Donnée établie par extrapolation des éléments d'une étude de la Fédération des espaces de rencontres sur 98 espaces de rencontres et recensant 11 733 bénéficiaires.

- [64] *Les maisons pour les familles* ont pour mission de donner une information aux familles sur les prestations familiales et sociales ainsi qu'une information exhaustive sur l'offre de services existants sur le territoire. 67 projets ont été retenus et labellisés suite à un appel à projet lancé en février 2012 par la DGCS.
- [65] Ces deux dispositifs ne bénéficient plus de financement spécifique au plan national. Certaines structures sont marginalement financées au plan local.³⁵

1.2.1.5. Approche budgétaire consolidée

- [66] L'agrégation des principaux dispositifs de soutien à la parentalité correspond à un volume budgétaire estimé d'environ 150 M€, tous financeurs confondus.

Tableau 5 : Budget consolidé du soutien à la parentalité (en M€) et bénéficiaires

Dispositifs	Budget	Bénéficiaires
REAAP	30	800 000
LAEP	28	nd
CLAS	54	190 000
Médiation Familiale	25	32 000
Espaces de rencontre	10	22 000
TOTAL	147 M€	1 044 000

Source : Estimations IGAS d'après données DGCS/CNAF 2010/2011

- [67] Une approche extensive, en tenant compte de la prestation ACF (20 M€), des TISF de la CNAF (80 M€) et des aides aux vacances (61 M€), conduit à un chiffre de l'ordre de 300 M€
- [68] Cette cartographie en cercles concentriques illustre la géographie fluctuante du soutien à la parentalité. Cette variabilité du périmètre est liée à la grande diversité de dispositifs qui se situent au croisement de l'action sociale des CAF, des politiques éducatives, de la prévention des inégalités, de la PMI et de la protection de l'enfance.
- [69] Par ailleurs, la politique de soutien à la parentalité intervient à la fois au travers de dispositifs gérés dans son propre champ de compétence et au-delà de son champ, par la diffusion d'une approche renouvelée des modes d'actions et des pratiques professionnelles. La référence à la parentalité irrigue aujourd'hui une pluralité de politiques publiques et de nombreux professionnels revendiquent leur adhésion à ses modes d'actions.

1.2.2. Une thématique qui irrigue également d'autres politiques publiques

- [70] Le soutien à la parentalité, au-delà des dispositifs relevant de la compétence du ministère chargé de la famille, a progressivement irrigué plusieurs politiques publiques. Cette référence à la parentalité répond à un besoin de renouvellement des méthodes et des réponses aux problématiques familiales, dans des domaines d'interventions s'adressant totalement ou partiellement aux familles et aux enfants. Les dix dernières années, le rôle joué par les acteurs de la politique de la parentalité en matière de diffusion des principes, des outils et des modalités d'actions, a probablement contribué de façon significative à cette évolution.

³⁵ Selon une enquête réalisée par la DGCS en septembre 2010 auprès de 19 PIF, 67 % d'entre eux ne disposaient d'aucun financement spécifique et lorsqu'une aide est allouée, il s'agit de petits montants de la mairie, la DDCS ou la CAF

[71] Ce mouvement se concrétise par la mise en place de dispositifs, d'actions innovantes ou de formations des professionnels se revendiquant directement ou indirectement du soutien à la parentalité.

1.2.2.1. Une appropriation de longue date par la protection maternelle et infantile

[72] Les services de protection maternelle et infantile (PMI) des conseils généraux, chargés d'assurer la protection sanitaire de la mère et de l'enfant jusqu'à 6 ans, sont une spécificité française depuis près de sept décennies³⁶.

[73] Conçue autour d'objectifs de santé publique pour organiser un grand service public de surveillance médicale généralisée afin de lutter contre la mortalité infantile, la PMI a progressivement évolué vers une dimension plus préventive et plus sociale, sensible aux enjeux d'inégalités. Au sein des politiques sociales départementales, la PMI se distingue par sa vocation universaliste : elle s'adresse à toutes les familles tout en permettant de toucher à travers son réseau de consultations de proximité les familles les plus vulnérables.

[74] Les lieux fréquentés par les parents et les outils traditionnels de protection de la mère et de l'enfant – entretien du quatrième mois de grossesse, liaisons avec les maternités, visite à domicile post naissance, agrément des modes de garde, action des TISF – sont progressivement devenus le support au développement d'actions pour conforter les compétences des parents.

[75] Les actions sont très variées : animations collectives dans les salles d'attente, ateliers sur la communication entre le parent et le tout petit, actions autour de la nutrition, groupes de parole ... Certains services de PMI mettent en place des programmes d'accompagnement parental des deux parents depuis l'entretien du quatrième mois de grossesse jusqu'à l'entrée à l'école maternelle.

1.2.2.2. Une prise en compte de la parentalité dans la loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance

[76] Si les missions de l'aide sociale à l'enfance des départements sont centrées sur la protection de l'enfant en vue de prévenir les dangers auxquels il peut être exposé, la nécessité de travailler avec les parents s'est progressivement imposée aux professionnels et est devenue une composante de cette politique : comment protéger les uns sans disqualifier les autres ? Les formes de cette prise en compte de la parentalité ont évolué : aides matérielles pour subvenir aux besoins de l'enfant, priorité redonnée dans les années 80 aux actions de prévention pour « mieux aider les parents à élever eux-mêmes leurs enfants par une politique de prévention, de participation active et de dialogue » suite aux préconisations du rapport de Jean-Louis Bianco et Pascal Lamy, prise en compte progressive par les services de l'ASE des droits des parents d'enfants placés en tant que détenteurs de l'autorité parentale, développement progressif de la contractualisation avec les parents, etc.

³⁶ L'ordonnance n° 45-2720 du 2 novembre 1945 sur la protection maternelle et infantile est le texte fondateur de la création des services de PMI.

[77] Plus récemment, la loi n° 2007-308 du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance constitue une étape législative importante en proposant une nouvelle définition de la protection de l'enfance qui renforce son volet préventif et prévoit explicitement des possibilités d'interventions en direction des parents. L'article L. 112-3 du code de l'action sociale et des familles précise ainsi : « *la protection de l'enfance a pour but de prévenir les difficultés auxquelles les parents peuvent être confrontés dans l'exercice de leurs responsabilités éducatives, d'accompagner les familles et d'assurer, le cas échéant, selon des modalités adaptées à leur besoins, une prise en charge partielle ou totale des mineurs. Elle comporte à cet effet un ensemble d'interventions en faveur de ceux-ci et de leurs parents* ».

[78] Dans plusieurs départements enquêtés, cette loi semble effectivement avoir contribué à développer et enrichir le travail avec les parents. La mission a par exemple relevé des actions en direction des pères dans les centres maternels, la mise en place de structures de jour parents-enfants, la mobilisation d'espaces pour l'accueil et l'hébergement des parents dans des maisons d'enfants à caractère social, la mise en œuvre de TISF en appui à de très jeunes mères au retour de la maternité ...

[79] La mise en place de ces actions par les services départementaux de PMI et de l'ASE a nécessité une réflexion renouvelée sur la posture et les pratiques des professionnels, systématiquement évoquée par les interlocuteurs rencontrés par la mission. Au-delà de ces constats ponctuels opérés par la mission, une évaluation nationale de la mise en œuvre de la loi du 5 mars 2007 serait utile.

[80] Au plan politique, la prise en compte de la parentalité par les conseils généraux s'exprime également au travers de la visibilité donnée à cette dimension dans les documents stratégiques approuvés par leur exécutif. Sur les sept départements visités, six présentent des orientations en matière de soutien à la parentalité dans le schéma départemental de l'enfance.

1.2.2.3. Des outils pour rapprocher école et parents mis en place par l'Education nationale

[81] Les relations entre les familles et l'école sont formalisées par un ensemble de droits visant à reconnaître le rôle éducatif des parents : droit d'information sur le suivi de la scolarité de leurs enfants, droit de réunion, droit de participation par leurs représentants dans les instances des établissements scolaires. Cependant l'exercice effectif de ces droits nécessite un accompagnement pour tous les parents et plus particulièrement pour ceux les plus éloignés de l'institution scolaire pour des raisons sociales, économiques ou culturelles.

[82] L'Education nationale a ainsi créé plusieurs outils au plan national visant à rapprocher école et parents : rubriques permanentes sur le site internet du ministère sous l'intitulé « Les parents à l'école », rubrique ponctuelle lors de la rentrée scolaire avec des conseils pratiques très ancrés dans le quotidien des familles et enfin le dispositif lancé au cours de l'année scolaire 2008-2009, « La mallette des parents », qui a connu une diffusion progressive par niveau scolaire et sur l'ensemble du territoire.

[83] La mallette est constituée d'outils méthodologiques pour des rencontres débats avec les parents animées par des membres de la communauté éducative. Jusqu'à la rentrée 2012 deux niveaux étaient concernés : les classes de 6^{ème} et le cours préparatoire. Pour 2013 il est envisagé une extension à la classe de 3^{ème}.

[84] Le déploiement du dispositif a été organisé après une expérimentation dans une académie (Créteil) suivie d'une évaluation réalisée par l'Ecole d'économie de Paris dont les résultats ont été très probants. La Mallette est aujourd'hui mise en ligne pour un coût net de mise en œuvre par établissement scolaire de 400 €

- [85] Des initiatives mises en place par les inspections académiques complètent les dispositifs nationaux. Les services sociaux empruntent ainsi aux méthodes et aux outils de la politique de soutien à la parentalité pour organiser des actions en direction et avec les parents : café des parents, collège des parents, mémo des parents, kit pour la rentrée scolaire, groupes de parole ...

1.2.2.4. Une thématique en progression dans les actions de la politique de la Ville

- [86] Le programme annuel de l'agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé) présente les objectifs suivants pour l'année 2012 en matière de soutien à la parentalité :

« Parvenir à une meilleure articulation entre les actions soutenues au titre de ce programme et le volet parentalité du programme de réussite éducative (PRE).

Mettre en place une animation nationale et un appui au réseau territorial.

Développer une vision transversale et cohérente de l'ensemble des actions de soutien à la parentalité (...) ».

- [87] Ces objectifs se déclinent selon deux modalités principales :

1/ des actions de proximité initiées localement sous l'intitulé « soutien à la parentalité », certaines de ces actions s'inscrivant au sein de dispositifs de droit commun.

Le budget exécuté 2011 de l'ACSé fait état de près d'un millier d'actions financées dans ce cadre représentant 4,7 M € On y retrouve les REAAP, les PIF, les maisons pour les parents, les écoles des parents, les cafés des parents, les activités culturelles et de loisirs, les séjours en famille...

2/ la déclinaison du CLAS dans les quartiers prioritaires :

- [88] Le programme CLAS en direction des élèves des quartiers prioritaires mobilise 5 M € Le programme annuel 2012 précise que « ... l'ACSé apportera un soutien financier privilégié aux actions des CLAS conduites pour renforcer l'exercice de la fonction parentale ».

- [89] La thématique de la parentalité irrigue également le PRE. Ce programme massif a mobilisé 80 M € et a concerné 122 000 enfants pour l'année scolaire 2010-2011. Une enquête établie par l'ACSé sur les thématiques dominantes des actions du PRE indique que pour 2012 la thématique de soutien à la parentalité constitue la 2^{ème} priorité derrière le soutien scolaire. Cette thématique a fortement progressé ces cinq dernières années passant de 10 % en 2007 à 22 % en 2012.

- [90] Au total, les crédits de l'ACSé que l'on peut identifier comme dédiés au soutien à la parentalité pour les habitants des quartiers prioritaires, s'élèvent à 10 M€(hors PRE). Ce montant est à rapprocher de celui des crédits de droit commun de la DGCS (BOP 106) qui était de moins de 5 M € en 2012. Au total les crédits de l'ACSé complétés par ceux de la DGCS qui touchent également les habitants des quartiers prioritaires, conduisent à une forte concentration des actions de soutien à la parentalité sur les territoires prioritaires³⁷.

1.2.2.5. Une approche également prise en compte par les associations de lutte contre l'exclusion

- [91] Parmi les acteurs impliqués dans le soutien à la parentalité figurent également les associations de lutte contre l'exclusion.

³⁷ Environ 1/3 pour les LAEP et pour les REAAP, 67% pour les CLAS.

- [92] Ainsi, la FNARS a publié un guide des bonnes pratiques de soutien à la parentalité en 2008 et fait le constat que « *le soutien à la parentalité est un réel vecteur d'inclusion sociale et joue un rôle essentiel de prévention des ruptures familiales et des difficultés sociales pour les personnes accueillies* »³⁸.
- [93] De même, le mouvement ATD Quart Monde est engagé de longue date dans des actions visant à reconnaître les compétences parentales et citoyennes de personnes en situation de grande exclusion. L'association porte divers projets de promotion familiale qui visent à permettre à des personnes confrontées à de grandes difficultés de pouvoir « vivre en famille » comme les autres³⁹.
- [94] Au total, cet état des lieux met en évidence un « essaimage » du soutien à la parentalité au-delà des dispositifs institutionnels historiques relevant de la branche famille et de l'Etat.
- [95] D'une part, la communauté des acteurs engagés dans des actions de soutien à la parentalité va au-delà des promoteurs et acteurs des REAAP. D'autre part, nombre d'actions se réclamant du soutien à la parentalité se développent en dehors des REAAP et échappent de fait au dénombrement statistique.

1.3. Des évolutions croisées de montée en charge de la CNAF et de désengagement financier de l'Etat

1.3.1. Une montée en puissance de l'engagement de la CNAF formalisée par la COG 2009-2012

- [96] L'engagement de la CNAF dans les actions de soutien à la parentalité est ancien et recoupe pour partie les actions traditionnelles mises en œuvre dans le cadre de son action sociale en direction des familles allocataires : interventions des travailleurs sociaux dont les TISF, aide aux vacances en famille, soutien aux associations familiales et sociales, aux centres socioculturels...
- [97] Le soutien à la fonction parentale est identifié comme une mission depuis la convention d'objectifs et de gestion 1997-2000. Cet axe a cependant connu un développement majeur sur la période de la COG 2009-2012 qui a formalisé l'offre globale de services articulant prestations monétaires et action sociale.
- [98] La COG 2009-2012 place la mission « Soutenir la fonction parentale et faciliter les relations parents-enfants » au deuxième rang de ses priorités parmi les quatre missions principales qui structurent l'offre globale de service. Cette mission comprend deux programmes :
- Programme 1 : compenser les charges familiales et accompagner les parents dans leur rôle,
 - Programme 2 : contribuer à l'égalité des chances et renforcer le lien entre les familles et l'école.
- [99] Dans le cadre de l'action sociale, ces deux programmes fixent les objectifs en matière de pilotage et de contenu des actions et prestations de service, parmi lesquels : la prévention de la rupture du lien familial, l'accès aux lieux d'accueil enfants-parents, la structuration des REAAP, les départs des familles en vacances, l'accompagnement à la scolarité.

³⁸ Cf. Le soutien à la parentalité : un facteur positif d'inclusion sociale des personnes en difficulté, in Supplément N°79 à La Gazette, mars 2009

³⁹ Par ex : cité de promotion familiale de Noisy-le-Grand ou maison de vacances familiales de La Bise dans le Jura

COG 2009- 2012 Mission 2 : Soutenir la fonction parentale et faciliter les relations parents-enfants

Programmes 1

Action 1 : Compenser les charges familiales par le versement de prestations

Action 2 : Prévenir la rupture du lien familial et favoriser, dans les situations de conflits familiaux, la construction d'accords dans l'intérêt de l'enfant

- poursuivre le pilotage national du dispositif de la médiation familiale
- adapter la prestation de service « médiation familiale » pour favoriser le développement d'une offre de qualité dans un cadre budgétaire maîtrisé
- favoriser le recours à la médiation familiale par une meilleure information des familles à partir de situations ciblées dans les fichiers allocataires
- inciter les Caf à soutenir les espaces-rencontres
- étudier l'opportunité d'intégrer le conseil conjugal et familial dans l'offre institutionnelle d'appui à la parentalité au titre de la prévention des difficultés familiales

Action 3 : Favoriser l'accès aux lieux d'accueil enfants-parents pour conforter les relations parents/enfants âgés de moins de 6 ans

- assurer une meilleure lisibilité des Laep par leur intégration dans le site « mon enfant.fr »
- poursuivre le développement des Laep, en lien avec le développement de la garde d'enfant

Action 4 : Améliorer la structuration des Reaap

- contribuer à la réforme du pilotage en cours de redéfinition par les pouvoirs publics
- optimiser le financement apporté par la branche Famille aux actions favorisant l'implication des parents
- favoriser la synergie entre les différents dispositifs concourant à la parentalité (Clas, Laep et médiation familiale)

Action 5 : Favoriser les départs effectifs des familles en vacances

- Poursuivre l'implication des Caf dans les dispositifs de départs des familles en vacances, en particulier dans le dispositif Vacaf
- augmenter le nombre de départs de familles précarisées grâce à la Ps « vacances avec accompagnement socio-éducatif ».

Programme 2

Action 1 : Contribuer à l'allègement des charges liées à la rentrée scolaire

Action 2 : Poursuivre le soutien des enfants ne bénéficiant pas des ressources adéquates dans leur environnement familial et social et favoriser les liens entre familles et école

- reconfigurer, au cours de la période de la Cog, la prestation de service Clas pour tenir compte des évolutions législatives
- favoriser la synergie entre les différents dispositifs concourant à la parentalité (Reaap, Laep et médiation familiale).

[100] Si l'évaluation de la COG 2009-2012 établi par l'IGAS⁴⁰ pointe « un manque d'ambition dans les objectifs en matière de soutien à la parentalité », la montée en charge de l'engagement de la CNAF au regard de ces objectifs n'en est pas moins notable.

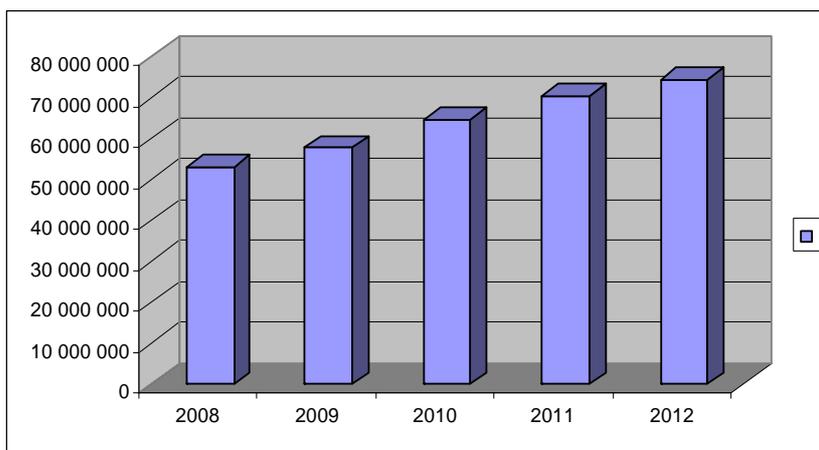
[101] Cette tendance se traduit à la fois par le niveau des fonds mobilisés, par l'implication dans le pilotage national et par la coordination et l'animation des dispositifs locaux.

1.3.1.1. Un effort financier important particulièrement marqué sur les fonds nationaux

[102] Sur la période couverte par la dernière COG, l'engagement financier de la branche Famille a progressé de près de 40 % passant de 53,2 M€ à 74,4 M€ Cet effort a été porté principalement par les fonds nationaux qui augmentent de près de 68 % et dans une bien moindre mesure, par les fonds locaux des CAF (+2,5 %).

⁴⁰ Evaluation de la convention d'objectifs et de gestion (COG) 2009-2012 liant l'Etat et la CNAF et perspectives pour la prochaine COG – rapport établi par Michel Laroque et Abdelkrim Kiour

Graphique 3 : Evolution globale des crédits de la branche Famille pour les actions de soutien à la parentalité sur la période de la COG 2009-2012



Source : CNAF, septembre 2012

Tableau 6 : Evolution des fonds nationaux et des fonds locaux pour les actions de soutien à la parentalité sur la période de la COG 2009-2012

Année	2008	2009	2010	2011	2012	2012/2008
Fonds nationaux	30 447 000	37 281 000	43 620 000	47 519 000	51 070 000	+ 67,7 %
Fonds locaux	22 782 000	20 540 000	20 879 000	22 934 000	23 343 000	+ 2,5 %
Total parentalité	53 230 000	57 822 000	64 499 000	70 453 000	74 414 000	+ 39,8 %

Source : CNAF, septembre 2012

[103] Les actions d'accompagnement à la scolarité bénéficient des financements les plus élevés et représentent le tiers du total des crédits de l'année 2012 dédiés à la fonction parentale avec plus de 25M €. Les REAAP et la médiation familiale bénéficient de financements quasi équivalents avec respectivement près de 15M €. Les LAEP représentent moins de 10 % du total (7M€).

[104] Cependant, si tous les dispositifs de soutien à la parentalité progressent globalement sur la période de la COG, parallèlement les crédits dédiés aux TISF connaissent une baisse très préoccupante de près de 25 % sur les dix dernières années avec sur la même période un nombre d'heures divisé par deux.

Tableau 7 : Répartition des crédits par type d'action de parentalité et évolution entre 2008 et 2012

Année	2008	2009	2010	2011	prev 2012 ⁴¹	Evol. 2012-2008	2012/ 2008
Accompagnement scolarité	20 631 311	19 392 773	19 082 832	20 985 098	23 270 127	2 638 816	12,8%
Médiation familiale	5 407 311	6 323 179	8 787 767	10 213 087	10 902 208	5 494 897	101,6%
Laep	4 409 146	5 079 335	5 640 923	6 076 336	6 672 157	2 263 011	51,3%
Reaap	0	6 486 278	10 109 207	10 244 787	10 226 084	10 226 084	
Total fonds nationaux	30 447 768	37 281 565	43 620 729	47 519 309	51 070 575	+20 622 807	67,7%
Accompagnement scolarité	3 998 021	2 921 600	2 212 671	2 617 833	2 664 544	-1 333 477	-33,4%
Médiation familiale	4 171 908	4 397 940	4 190 503	3 947 352	4 017 787	-154 121	-3,7%
Laep	903 569	978 579	847 059	993 067	1 010 787	107 218	11,9%
Reaap	4 640 584	3 577 897	3 892 992	4 329 748	4 407 006	-233 578	-5,0%
Autres actions d'appui à la parentalité	6 361 187	5 858 126	6 706 537	7 656 197	7 792 812	1 431 625	22,5%
Espace rencontre	1 581 410	1 781 679	1 795 294	2 139 219	2 177 390	595 980	37,7%
Actions en faveur de l'assiduité scolaire	48 204	97 167	113 843	67 100	68 297	20 093	41,7%
Lieux d'information des familles	1 077 717	927 489	1 120 139	1 183 819	1 204 943	127 226	11,8%
Total fonds locaux	22 782 600	20 540 477	20 879 038	22 934 335	23 343 566	+560 966	2,5%
Total Fonction Parentale	53 230 368	57 822 042	64 499 767	70 453 644	74 414 142	+21 183 774	39,8%

Source : CNAF septembre 2012

1.3.1.2. Un co-pilotage de fait de la CNAF avec la DGCS au plan national

[105] La suppression de la Délégation interministérielle à la famille (DIF) en 2010 et la montée en charge de l'engagement financier de la CNAF ont été l'occasion de conforter et de renforcer la position de celle-ci dans le pilotage national aboutissant, au-delà des prérogatives propres à l'administration centrale, à un co-pilotage de la CNAF avec la DGCS des instances nationales.

[106] La désignation du président du conseil d'administration de la CNAF en qualité de vice-président du CNSP prévue par le décret du 20 novembre 2010 confirme cette place. La participation effective de représentants de la caisse nationale aux différentes instances du CNSP, la contribution active à la réalisation d'événements organisés⁴² au plan national ainsi que le pilotage du groupe technique dédié à la médiation familiale témoignent de cette implication aux côtés de la DGCS. En outre, la CNAF a contribué de façon significative à l'amélioration de la connaissance du domaine par la production d'études et d'évaluations des dispositifs de soutien à la parentalité (cf.§ 2.1.2.).

⁴¹ Les prévisions 2012 sont établies sur la base du budget du Fnas ou sur la base des demandes de crédits des Caf quand il y a un fond limitatif

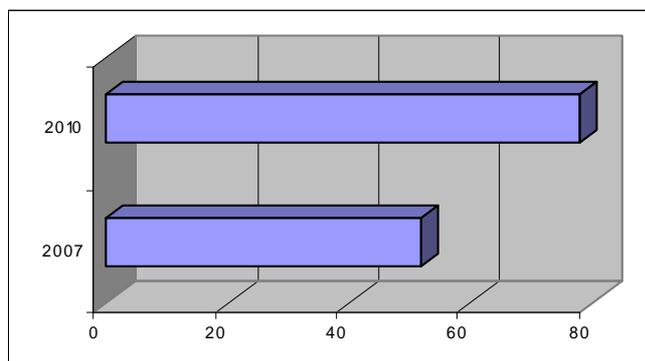
⁴² La CNAF s'est ainsi associée à la DGCS pour l'organisation du colloque sur la parentalité qui s'est tenu le 18 novembre 2011.

1.3.1.3. Une présence accrue des CAF dans le pilotage local

[107] Afin d'apprécier l'évolution de l'implication des CAF sur la période de la COG, la mission s'est appuyée sur les bilans annuels des REAAP et des CLAS établis conjointement par la DGCS et la CNAF.

[108] S'agissant du pilotage des REAAP, sur la période de la COG, l'implication des CAF a connu un développement important passant d'une participation dans 52 comités en 2007 à une participation systématique dans tous les comités de pilotage répertoriés (78 comités répertoriés) en 2010⁴³.

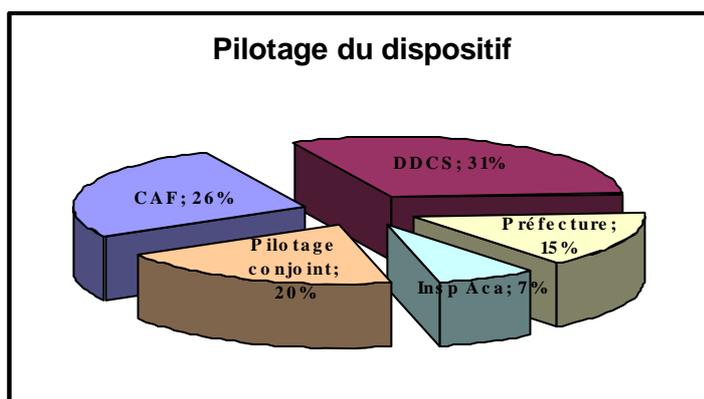
Tableau 8 : Evolution de la participation des CAF dans le pilotage des REAAP entre 2007 et 2010



Source : DGCS - bilan REAAP- année 2010

[109] Les dernières données disponibles couvrant l'année scolaire 2009-2010 indiquent une présence systématique des CAF dans les comités départementaux des CLAS devant les DDCS, avec toutefois un plus grand nombre de comités pilotés par la DDCS.

Graphique 4 : Répartition des responsables du pilotage local des CLAS



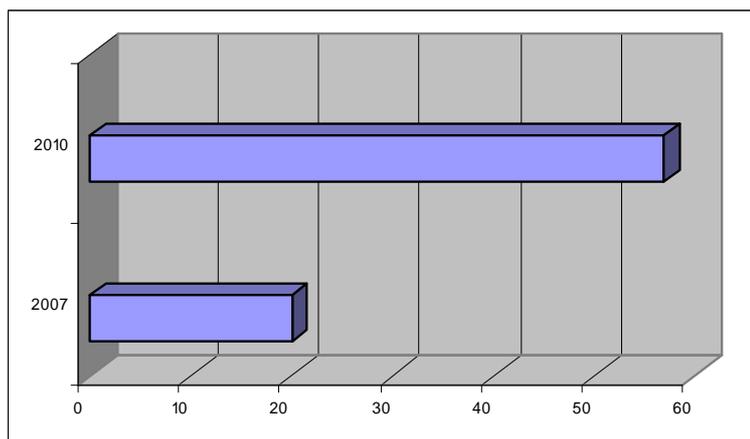
Source : DGCS - Bilan CLAS 2009/2010.

⁴³ Données les plus récentes disponibles

1.3.1.4. ...et plus encore dans l'animation locale

[110] Le bilan 2009 des REAAP montre que l'implication des CAF dans l'animation a été multiplié par quatre entre 2007 et 2009. En 2010 cette prise de responsabilité se confirme avec les deux tiers des comités animés par les CAF (36/57) et pour chacun d'eux un animateur nominativement identifié.

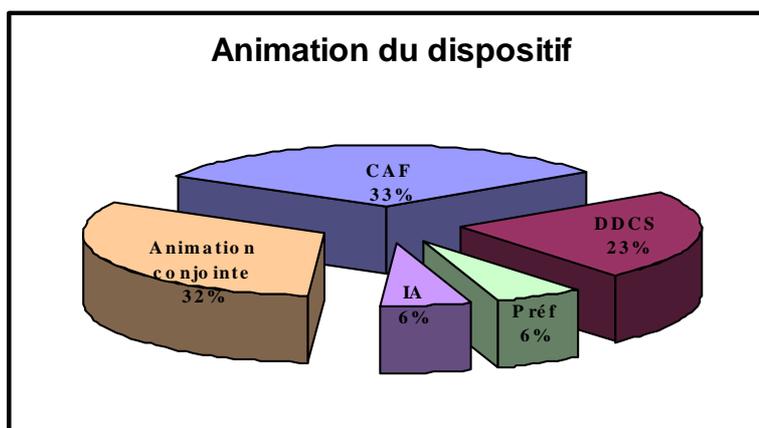
Graphique 5 : Evolution de la participation des CAF à l'animation locale entre 2007 et 2010



Source : DGCS - Bilan REAAP année 2010

[111] En matière d'animation des CLAS, les CAF sont également très présentes. Toutefois l'animation des CLAS se distingue par une forte part de co-animation quasi égale à la seule animation par les CAF.

Graphique 6 : Répartition des animateurs locaux des CLAS



Source : DGCS - Bilan CLAS 2009/2010.

1.3.2. Un désengagement important de l'Etat

1.3.2.1. Une diminution drastique des crédits gérés par la DGCS

- [112] La contraction des finances publiques et la réorganisation de l'Etat, tant au plan national qu'au plan local, ont eu pour conséquence un désengagement de l'Etat de la politique de la parentalité.
- [113] Sur la période 2008-2012 les crédits déconcentrés inscrits au BOP 106 au titre de l'action 1 « accompagnement des familles dans leur rôle de parents » ont baissé de 60 % passant de 18,2 M€ à 7,2 M€. Il convient de préciser que ces crédits comprennent ceux dédiés au conseil conjugal, restés stables entre 2008 et 2011 (2,1 M€) et ayant connu une augmentation en 2012 pour atteindre 2,5 M€.
- [114] Au final, les crédits déconcentrés strictement dédiés aux actions de soutien à la parentalité ont été réduits de plus de 70 % entre 2008 et 2012.

Tableau 9 : Evolution des crédits déconcentrés du BOP 106 action 1

Année	2008	2009	2010	2011	2012	Evolution 2012/2008
Action 1 BOP 106	18 281 000	10 925 000	10 577 000	10 079 000	7 238 000	- 60%
Dont crédits parentalité	16 181 000	8 825 000	8 477 000	7 970 000	4 738 000	-71%

Source : DGCS- septembre 2012

- [115] Il s'agit en réalité d'un tuilage budgétaire avec la CNAF puisque dans le même temps, les crédits de la CNAF ont augmenté avec en particulier la création du fonds national REAAP en 2009.

1.3.2.2. Des effectifs également en nette diminution

- [116] En termes d'effectifs, on constate également un désengagement de l'Etat. La suppression de la DIF et la prise en charge par la DGCS de ses missions a eu un impact net de réduction d'un emploi équivalent temps plein (ETP) sur un total initial de 3,5 ETP hors encadrement. Au plan local, le désengagement est plus difficile à quantifier car l'évolution des emplois dédiés au suivi de la politique de soutien à la parentalité s'inscrit dans le double mouvement général de réforme de l'administration territoriale de l'Etat (RéATE) et, plus spécifiquement, de réduction des crédits du BOP 106.
- [117] Dans les départements visités par la mission, sans qu'il soit possible d'en assurer totalement la précision, le recensement des emplois en équivalent temps plein (ETP) consacrés au soutien à la parentalité – animation, gestion, comptabilité – fait apparaître une réduction des effectifs des DDSCS(PP) aboutissant à les diviser par deux en moyenne sur la période 2008-2012. Cette situation met le pilotage de cette mission sous une tension difficilement tenable pour les services. Dans plusieurs départements, le total d'ETP mobilisable est inférieur à 1, dans d'autres la pérennité de l'unique emploi n'est pas assurée à la suite des départs en retraite, ou encore le suivi de cette mission associé à celui de l'hébergement d'urgence par un même agent constitue une « concurrence » tout à fait défavorable au soutien à la parentalité.

1.3.3. D'autres acteurs contribuent à la politique de soutien à la parentalité

1.3.3.1. Une implication de la Mutualité sociale agricole soutenue par de faibles moyens

- [118] La Mutualité sociale agricole (MSA) est un acteur de la politique de soutien à la parentalité impliqué depuis près de dix d'années. Le plan « la MSA avec les familles », mis en œuvre de 2004 à 2009, a contribué à décliner cette implication : le quart des actions était ciblé sur le soutien à la parentalité. La participation de la MSA est variable selon les dispositifs mais mobilise des financements très marginaux.
- [119] En 2012, sur les 75 M€ du fonds d'action sociale affectés à l'action en direction des familles (dont 25 M€ pour l'accueil de la petite enfance), 1 M€ est consacré au soutien à la parentalité. L'engagement financier de la MSA pour la médiation familiale a cependant été multiplié par trois depuis 2006 pour atteindre 0,68 M€. Les autres dispositifs sont financés à des niveaux moindres : 0,27 M€ pour les REAAP et 0,78 M€ pour les CLAS avec une baisse de près de 30 % pour l'année scolaire 2011-2012.
- [120] Au plan national, la MSA participe aux différentes instances. Les caisses locales sont présentes dans les comités de pilotage départementaux (80 % des caisses) et s'impliquent dans les comités locaux par la participation des professionnels mais également des élus MSA du territoire.
- [121] Cette implication, même si les crédits sont très faibles voire inexistants (comme constaté par la mission dans les Bouches-du-Rhône), a un rôle d'aiguillon auprès des partenaires pour permettre la prise en compte des problématiques des familles des territoires ruraux.
- [122] Cependant, la COG conclue entre l'Etat et la CCMSA, pour la période 2011-2015 ne mentionne à aucun chapitre le soutien à la parentalité. Bien que cet axe d'intervention soit selon la CCMSA considéré comme acquis, cette absence de référence explicite pourrait avoir un effet démobilisateur sur les caisses. La baisse importante constatée pour le financement des CLAS sur le dernier exercice constitue un signal auquel il convient de prêter attention.

1.3.3.2. Un apport déterminant des collectivités locales

- [123] Le soutien à la parentalité constitue une compétence facultative des collectivités locales.
- [124] *Pour les départements*, le soutien à la parentalité irrigue les interventions des services de PMI et de l'aide sociale à l'enfance et constitue un enjeu stratégique majeur de prévention primaire en appui de leurs compétences obligatoires. Il n'existe pas d'état des lieux des actions conduites par les conseils généraux en matière de politique de soutien à la parentalité. Les remontées annuelles d'informations traitées par la CNAF et la DGCS ne font apparaître que la participation financière des conseils généraux aux dispositifs pilotés nationalement (CLAS, REAAP, LAEP etc) mais sont aveugles sur les initiatives locales en matière de PMI ou d'ASE ne s'inscrivant pas dans ces dispositifs labellisés. Au-delà de ces cofinancements, certains conseils généraux sont à l'initiative d'actions partenariales, principalement avec les CAF : maison des parents, sites internet, ateliers parents-enfants, groupes de parole ...

[125] *Pour les communes*, leur implication volontaire en matière de parentalité s'intègre pour certaines dans leur action en matière de gestion des structures d'accueil collectif du jeune enfant. Ces structures sont le lieu privilégié d'actions en direction des parents, mères et pères. La quotidienneté de la fréquentation facilite les échanges avec les professionnels de la structure et entre parents. Ainsi, certaines municipalités organisent des petits déjeuners ou des goûters des parents dans les crèches permettant des échanges entre pairs sur des questions du quotidien. Il en est de même pour certains centres sociaux. Les communes sont également particulièrement impliquées dans le financement des LAEP et des CLAS. Certaines communes sont aussi impliquées au travers de la politique de la ville et des contrats urbains de cohésion sociale (CUCS).

[126] Les données disponibles ne permettent de déterminer avec exhaustivité le montant et la part des collectivités locales dans le financement de la politique de soutien à la parentalité. Néanmoins leur part respective dans le financement des quatre principaux dispositifs est identifiable. Les communes apportent une contribution proportionnellement la plus importante au LAEP et les départements aux REAAP. En valeur absolue, les CLAS sont le dispositif qui bénéficie du cofinancement le plus élevé des collectivités locales avec plus de 20 M €. Au total, la participation des collectivités locales aux quatre principaux dispositifs de soutien à la parentalité peut être estimée à un peu plus de 43 M€

Tableau 10 : Part des communes et des départements dans le financement des principaux dispositifs de soutien à la parentalité

	REAAP	LAEP	CLAS	Médiation familiale
Communes	12 %	36 %	32 %	3 %
Conseils généraux	12 %	10 %	6 %	9 %
Total	24 %	46 %	38 %	11 %
Montant estimé	7,2 M€	12,9 M€	20,5 M€	2,75 M€

Source : CNAF/ DGCS année 2010 et calculs IGAS

1.3.3.3. Le ministère de la justice, partie prenante de la médiation familiale

[127] Le ministère de la justice participe au financement de la médiation familiale et des espaces de rencontre à hauteur de 2,25 M€. Ces deux dispositifs, mis en place en cas de conflits liés à l'autorité parentale, sont, pour partie, ordonnés par les magistrats.

[128] Depuis 2010, certains tribunaux de grande instance ont procédé à une « double convocation » organisée par le décret n° 2010-1395 du 12 novembre 2010. Elle consiste à joindre à la convocation devant le juge aux affaires familiales une invitation à rencontrer un médiateur familial pour un entretien gratuit d'information. Au cours de l'année 2010, 2 520 entretiens d'information ont été réalisés dans ce cadre. En 2011, ce nombre a plus que doublé, portant le nombre d'entretiens effectués à 6 500.

[129] En outre, l'article 15 de la loi n° 2011-1862 du 13 décembre 2011 relative à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles prévoit une expérimentation de l'obligation de médiation préalable lors de la saisine du juge aux affaires familiales sur les modalités d'exercice de l'autorité parentale. L'étude d'impact jointe au projet de loi fait l'hypothèse d'une multiplication par cinq l'activité des associations de médiation soit un besoin de financement complémentaire pour la seule Chancellerie de 0,83 M€

Tableau 11 : Répartition des crédits Justice pour les actions de soutien à la parentalité

Crédits BOP 101 Action 4	Espaces de rencontre	Médiation familiale	Associations nationales
Année 2012	1,35 M€	0,91 M€	0,08 M€
PLF 2013	1,45 M€	1,72 M€ (dont 0,8 M€ expérimentation loi du 13/12/2011)	0,07 M€

Source : Ministère de la Justice – novembre 2012

[130] Le coût de l'expérimentation est pris en compte dans le budget du ministère de la justice du projet de loi de finances pour 2013. Cependant, la CNAF, le ministère chargé de la famille, la MSA et les collectivités locales cofinancent aussi la médiation familiale. L'impact financier total de l'expérimentation et de son éventuelle généralisation excède très largement la contribution du seul ministère de la Justice, qui représente 5 % de l'ensemble des financements des associations conventionnées tandis que les mesures judiciaires pèsent pour 35 % dans l'ensemble des médiations.

1.3.3.4. Répartition des financements

[131] Globalement, le financement du soutien à la parentalité⁴⁴ se répartit comme suit entre les différents financeurs :

Tableau 12 : Estimation de la part respective des différents financeurs du soutien à la parentalité

	Poids en %
CNAF	52%
CCMSA	0,8%
Etat (y compris ACSé)	13,6%
Collectivités locales (estimation.)	34%
TOTAL	100%

Source : Estimation IGAS – données 2010

⁴⁴ REAAP, CLAS, LAEP, Médiation Familiale, Espaces de rencontre

2. UNE POLIQUÉ PERTINENTE AUJOURD'HUI BRIDÉE PAR DES FINANCEMENTS MARGINAUX ET UNE STRATÉGIE AMBIGUË

2.1. *Un consensus de la communauté scientifique sur l'intérêt du soutien à la parentalité, corroboré par les investigations de l'Igas*

- [132] L'évaluation en matière de soutien à la parentalité constitue un exercice difficile, soumis à des écueils méthodologiques multiples : difficulté à isoler et mesurer les impacts des dispositifs, difficulté à imputer l'évolution d'un comportement à la fréquentation d'un dispositif, complexité des critères d'évaluation (le plus souvent qualitatifs), nécessité de « donner du temps au temps » pour construire des évaluations longitudinales avec des groupes de contrôle, difficulté plus largement à modéliser l'évaluation compte tenu de la diversité des dispositifs.
- [133] Ces difficultés ne sont cependant pas insurmontables. Comme le relève le Centre d'analyse stratégique dans sa récente note d'analyse, la communauté scientifique converge, à l'étranger comme en France, sur l'intérêt pour les pouvoirs publics de mettre en œuvre des actions de soutien à la parentalité, vues comme des leviers pertinents pour agir sur l'égalité des chances et la cohésion sociale.
- [134] A l'étranger, les évaluations longitudinales sont fréquentes. Cette démarche, lorsqu'elle est possible, permet d'objectiver l'impact des dispositifs évalués sur les trajectoires ultérieures des bénéficiaires par comparaison avec des groupes de contrôle. En France, les évaluations disponibles se situent davantage sur un registre qualitatif (enquêtes et entretiens auprès de bénéficiaires ou de professionnels), même si des démarches longitudinales récentes ont été engagées⁴⁵.
- [135] Au-delà des spécificités méthodologiques, et en France comme à l'étranger, les conclusions des évaluations disponibles sont dans l'ensemble concordantes.

2.1.1. Les évaluations internationales

2.1.1.1. Le High/scope perry preschool program aux Etats-Unis

- [136] Le *High/scope perry preschool program* a été mis en place dans les années 1960 dans le Michigan. Il prévoit un accompagnement préscolaire d'enfants de trois et quatre ans issus de familles noires-américaines vivant dans des situations de grande pauvreté, ainsi qu'une visite quotidienne des enseignants aux mères de famille. Une évaluation longitudinale du programme, jusqu'aux quarante ans des participants, permet de souligner les bénéfices sur le long terme de l'éducation préscolaire et du rapprochement de la famille et de l'école, tant pour les bénéficiaires que pour l'Etat fédéral.

⁴⁵ Cf. notamment l'évaluation CAPEDP coordonnée par le Pr Antoine Guédeney, Unité INSERM U669, service de psychiatrie infantile, CHU Bichat-Claude Bernard (Compétences parentales et attachement dans la petite enfance : diminution des risques liés aux troubles de santé mentale et promotion de la résilience). Cette étude randomisée, en cours lors des investigations de l'Igas, porte sur 440 jeunes femmes présentant des vulnérabilités multiples et leur bébé. Un suivi longitudinal est effectué pendant 2 ans pour évaluer l'impact d'interventions renforcées sur le groupe bénéficiaire par rapport au groupe témoin non bénéficiaire.

L'évaluation du High/Scope Perry Preschool Program – Méthode et résultats

L'évaluation repose sur une méthode économétrique : un groupe de traitement d'individus bénéficiaires est comparé à un groupe de contrôle de non bénéficiaires. Le programme impacte la réussite future de ses bénéficiaires. Le taux d'enfants sortant diplômés du lycée est plus élevés (71 % contre 54 %), de même que le nombre de personnes occupant un emploi à 19 ans (50 % contre 32 %). La situation socio-économique est plus avantageuse. Ainsi 36 % des anciens bénéficiaires accèdent à la propriété contre 13 % du groupe de contrôle). Enfin, la relation à la justice est plus apaisée (seuls 7 % des bénéficiaires ont été arrêtés à plus de 5 reprises à 27 ans, contre 35 % du groupe de contrôle). Avantage individuel, le programme est également une source de réduction des dépenses publiques : l'évaluation estime en effet qu'en contribuant au financement du programme, l'Etat fédéral a économisé 105 324 \$, principalement attribuée à la réduction du nombre des actes délictueux.

Source: Lawrence J. Schweinhart, Benefits, costs, and explanation of the High/Scope Perry Preschool Program, 2003)

2.1.1.2. Le Nurturing program for parents and carers en Grande-Bretagne

- [137] Les méthodes d'évaluation ne reposent pas uniquement sur des études quantitatives de long terme. Ainsi, en Grande-Bretagne, le *Nurturing program for parents and carers* a fait l'objet d'une évaluation reposant sur la perception des parents. Le programme comprend deux volets : les parents participent à des groupes de parole d'une dizaine de personnes et, sous l'égide d'animateurs professionnels, des sessions d'enseignements leur sont offertes afin de les aider à développer la parentalité positive. L'évaluation menée par la *Family association* révèle l'accroissement du bien-être des parents, l'amélioration du comportement des enfants et de la relation parents-enfant.

L'évaluation du Nurturing program for parents and carers – Méthode et résultats

Les participants ont fait l'objet d'évaluations psychologiques. Une batterie d'indicateurs permet de constituer des variables relatives au bien-être des parents et au comportement des enfants. Ainsi 45% des parents peuvent être considérés comme étant dans une situation de bien-être (contre 18 % au début du programme) ; le comportement de leur enfant est considéré comme stable pour 20 % d'entre eux (contre 13 % au départ). Enfin, 81 % des parents participants considèrent que l'état de leur relation avec leur enfant s'est amélioré à la suite du programme.

Source: Family Links, Evaluation of the Nurturing Program for Parents and Carers, 2012

2.1.1.3. Le Teen « triple P » positive parenting program en Australie

- [138] C'est dans le but de dénouer des conflits potentiels entre les parents et l'enfant que le gouvernement australien a élaboré le *Teen « triple P » positive parenting program*. Ce programme est destiné à une population habituellement en marge de tels dispositifs : les parents de préadolescents et adolescents. Les parents participent à des sessions de cours et de discussions animés par un professionnel pendant deux mois. Une évaluation qualitative de l'Institut australien de criminologie réalisée en 2004 dresse un bilan globalement positif.

L'évaluation du Teen « triple P » positive parenting program - Méthode et résultats

Deux méthodes concourent à l'évaluation. D'une part, deux séries d'entretiens téléphoniques au début du programme et un an plus tard, avec les parents et les enfants, ainsi que des questionnaires distribués aux parents au début et à la fin du programme, permettent de bâtir des indicateurs que l'on peut regrouper en deux grands groupes. La stabilité émotionnelle des parents est renforcée : les facteurs de dépression, de stress ou d'anxiété ont diminué de 2 points. L'autorité est mieux gérée : les réactions laxistes et l'autorité excessive touchent 13 et 16 % des parents, soit une diminution respective d'environ 2 points et 5 points. D'autre part, l'institut de criminologie propose une comparaison avec des familles non bénéficiaires : celle-ci révèle une autorité plus assurée pour les parents participant au programme et un comportement plus rarement problématique de la part de leur enfant.

Source: Australian Institute of Criminology, The "teen triple P" positive parenting program, a preliminary evaluation 2004.

2.1.2. Les évaluations en France

[139] Plusieurs institutions se sont penchées sur les dispositifs relevant du champ du soutien à la parentalité qui ont, pour la plupart, fait l'objet d'évaluations récentes. La CNAF, en particulier, a financé ou conduit directement plusieurs études, apportant une contribution importante à l'amélioration de la connaissance et au renforcement de l'évaluation. Enfin, l'évaluation locale progresse : dans cinq des sept départements enquêtés, la mission a eu connaissance d'évaluations ou d'études locales.

2.1.2.1. Les REAAP ont donné lieu à deux évaluations convergentes en 2004 puis 2009

[140] Une première évaluation a été conduite par l'IGAS en 2004⁴⁶. A l'issue de ses investigations, l'IGAS concluait à l'efficacité des REAAP au plan local : « *ce dispositif, peu coûteux pour l'Etat mais au total pertinent et efficace, doit être maintenu et sécurisé sans être instrumentalisé* ».

[141] Le rapport soulignait notamment la pertinence de la visée de valorisation des compétences parentales et du travail en réseau, les effets positifs de décloisonnements institutionnels et la mise à l'agenda via les REAAP de la parentalité comme thème d'intérêt collectif et objet de politique publique. Les limites identifiées par l'IGAS concernaient davantage le pilotage que le contenu du dispositif (par exemple : complexification du paysage administratif et manque de lisibilité du fait de la dualité Délégation interministérielle à la famille/DGAS). Ces critiques ont été réitérées dans un rapport ultérieur de la Cour des comptes⁴⁷.

[142] Les rapporteurs de l'IGAS préconisaient de renforcer l'évaluation et de développer fortement l'animation nationale et l'appui méthodologique afin de circonscrire les risques classiques liés au subventionnement public (effets d'aubaine, effets d'abonnement, saupoudrage).

⁴⁶ Evaluation du dispositif des réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents (REAAP) – Rapport N°2004-019 présenté par Bernadette ROUSSILLE et Jean-Patrice NOSMAS – mars 2004

⁴⁷ Dans son rapport public pour l'année 2009, la Cour des comptes critiquait l'empilement des dispositifs, l'émiettement des financements et l'insuffisance du pilotage. Le rapport de la Cour ne se prononçait pas sur l'impact des actions. Il ne s'agissait donc pas à proprement parler d'une évaluation mais plutôt d'une analyse du pilotage. La Cour prônait une réorganisation du pilotage local. Ces recommandations ont contribué à la création du Comité national de soutien à la parentalité en 2010 et à la constitution de comités départementaux.

- [143] *L'étude ASDO⁴⁸ réalisée en 2009* a été commanditée par la DIF et la DGAS, qui souhaitent disposer d'une évaluation qualitative sur le fonctionnement des réseaux d'appui et d'écoute aux parents. Réalisée par le cabinet ASDO, l'étude a porté sur cinq départements (Seine- Saint-Denis, Gard, Aveyron, Gironde, Saône-et-Loire).
- [144] Les REAAP y sont décrits comme un dispositif mobilisateur, dont la vocation universaliste évite l'écueil de la stigmatisation des publics car le dispositif se situe sur le registre des politiques « en faveur » de la famille. Le cabinet ASDO souligne le positionnement original des REAAP, reposant sur la participation active des parents et la valorisation de leurs compétences, à contre-pied des politiques « coercitives ». Il relève que le fonctionnement en réseau, parce que fondé sur des logiques collaboratives et non hiérarchisées, suscite l'adhésion des professionnels et confère aux REAAP une forte identité. Les REAAP sont assimilables à une « marque » dont la force et la faiblesse sont qu'elle n'appartient à personne. Budgétairement, les REAAP comportent un effet levier important pour l'Etat puisqu'ils permettent de mobiliser des financements bien supérieurs à la ligne budgétaire nationale REAAP. En terme d'impact, les effets qualitatifs des réseaux sont qualifiés d'indéniables, tant auprès des acteurs institutionnels qu'auprès des acteurs associatifs et des parents.
- [145] Au total, les rapports de l'IGAS et du cabinet ASDO, établis avec cinq années d'écart, sont concordants et stables dans le temps tant sur la pertinence (ré)affirmée des REAAP que sur les priorités identifiées à savoir la nécessité de consolider le pilotage et l'animation du dispositif.

2.1.2.2. L'enquête de la CNAF sur la médiation familiale conclut à son efficacité dans 64 % des cas

- [146] La CNAF conduit depuis 2005 une enquête dans ses services de médiation familiale en gestion directe. Les résultats des vagues 2006 et 2007 ont été publiés en mars 2011⁴⁹. Deux types d'outils ont été exploités par la CNAF : une fiche de suivi remplie par les médiateurs (10 services concernés en 2005, 16 en 2007) et un questionnaire de satisfaction rempli par les participants (569 observations recueillies).

Tableau 13 : Effets des médiations familiales selon leur issue (en %)

Accord	Avancée significative	Aucune avancée
48%	16%	36%

Source : CNAF – Enquête médiation familiale dans les services en gestion directe CAF, vagues 2006 et 2007.

- [147] Globalement, 64 % des médiations débouchent sur un accord (48 %) ou une amélioration significative (16 %). La médiation familiale se révèle être plutôt efficace pour accompagner les parents dans la gestion de leur conflit. Les accords semblent ainsi des outils pertinents pour régler des problèmes organisationnels (organisation des vacances, résidence des enfants...).

⁴⁸ Evaluation qualitative des REAAP – Christian Laubressac, Loïcka Forzy, Jessica Jannot, Véronique Micout, septembre 2009, ASDO études

⁴⁹ « La médiation familiale : activités des services, usagers et effets sur la résolution des conflits » in Politiques sociales et familiales n°103 – mars 2011

[148] Par ailleurs, de l'avis de plusieurs magistrats interrogés par la mission, la médiation familiale déboucherait – avec ou sans accord - sur des audiences plus courtes et moins fréquentes (moins de demandes de révision des jugements). Il en résulterait des économies de fonctionnement mécaniques pour la Chancellerie. La mission estime qu'il serait utile d'analyser plus précisément cet impact budgétaire en comparant de manière longitudinale l'évolution de procédures de séparations « avec » et « sans » médiation au regard de leur propension à générer des contentieux ultérieurs devant les juges aux affaires familiales.

2.1.2.3. Une récente recherche sur les LAEP souligne leur impact positif en termes de socialisation

[149] La CNAF a publié, en octobre 2010, les résultats d'une recherche conduite entre février 2008 et juin 2010 par Le Furet⁵⁰. Cette recherche était adossée sur un questionnaire adressé aux 850 LAEP labellisés par la CNAF (720 réponses), sur des entretiens semi-directifs conduits auprès des accueillants de 20 LAEP et, enfin, sur des monographies approfondies de cinq LAEP.

[150] Compte tenu de son ampleur, cette recherche mérite d'être considérée comme une quasi évaluation nationale des LAEP. La recherche a permis de préciser les bénéfices des LAEP du point de vue des professionnels qui les animent et des parents qui accompagnent les enfants. Elle met en évidence que ces bénéfices concernent au moins autant les enfants accueillis que les parents.

[151] *Un effet de socialisation :* Du côté des enfants, les LAEP permettent une socialisation précoce, perçue avec le double bénéfice de faciliter une entrée future à l'école ou en structure d'accueil, et d'offrir à l'enfant l'accès à une certaine autonomie. Cette socialisation entre pairs vaut également pour les parents. Du côté des parents, les LAEP constituent un espace de convivialité et de rencontres, où se noue un lien social et où se tissent des solidarités.

[152] *Séparation et différenciation :* Les LAEP facilitent également le processus de séparation et de différenciation. Ils proposent une ouverture aux autres, complémentaire de l'éducation prodiguée au sein de la cellule familiale. Le parent accompagnant est aussi amené à observer son enfant cheminer dans ce processus de séparation et d'autonomisation et à l'accepter progressivement.

[153] *Rupture de l'isolement social et effet d'intégration :* Les entretiens conduits par Le Furet soulignent que les LAEP favorisent la rupture de l'isolement, qu'il soit géographique, intergénérationnel ou culturel, et qu'il concerne des femmes primo-arrivantes, des personnes ayant quitté leur région d'origine (par exemple, les familles néo-rurales) ou, plus largement, l'isolement ressenti par les mères en situation de monoparentalité ou de congé parental.

[154] *Affiliation sociale et solidarité :* Pour les chercheurs du Furet, « les LAEP impulsent une socialisation empreinte de solidarité, d'affiliation sociale et de confrontation constructive, où s'expriment, se croisent et se nourrissent les diversités » et s'affirment ainsi comme « des lieux de socialisation autant pour les adultes que pour les enfants, ce qui a été confirmé à chaque étape de ce travail ».

⁵⁰ « Lieux d'accueil Enfants Parents et socialisation(s) » - Dossiers d'études N°133, octobre 2010 – Henriette Scheu et Nathalie Fraioli

2.1.2.4. Les évaluations des groupes de parole, bien que conduites à de très petite échelle, pointent des bénéfices pour les participants

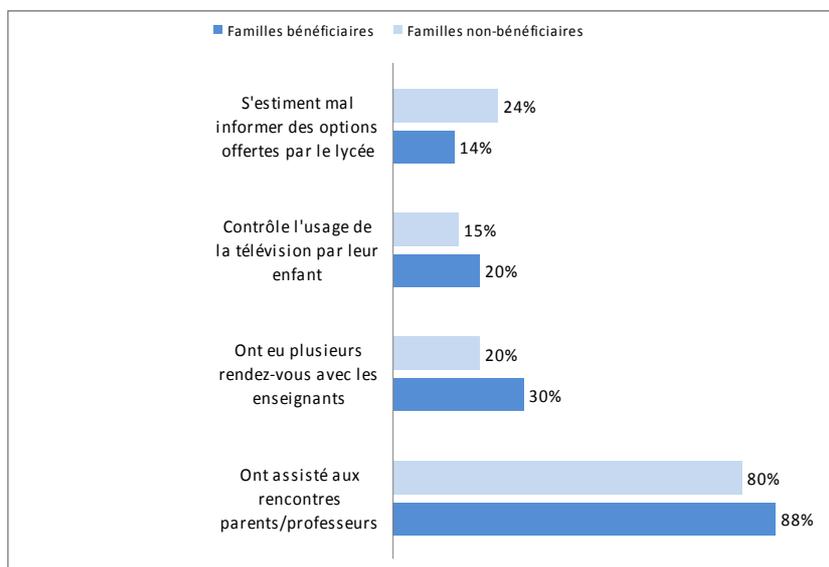
- [155] Dans le cadre d'un appel à projets lancé par la CNAF, la Fédération nationale des écoles des parents et des éducateurs (FNEPE) a conduit une évaluation des groupes de parole de parents⁵¹. Onze Ecoles des parents et des éducateurs (EPE) ont participé à cette étude, qui visait à mieux connaître les formes d'animation et le travail mené au sein de ces groupes de parole. La FNEPE a administré trois questionnaires : le premier aux responsables des EPE, le second aux animateurs des groupes (11 animateurs), et le troisième aux parents (90 réponses). En complément, des entretiens semi-directifs ont été conduits par une sociologue auprès de 12 parents volontaires.
- [156] Sans prétention à une quelconque représentativité statistique, cette étude présente l'intérêt, à travers les verbatim cités, de décrypter les dynamiques de groupe à l'œuvre et d'illustrer par des exemples concrets les effets de tels espaces de parole sur le bien-être et l'équilibre émotionnel des parents participants.
- [157] L'étude fait apparaître deux types de groupes : les groupes formés sur inscription individuelle, rassemblant majoritairement des parents issues de couches sociales moyennes et supérieures, et des groupes constitués par l'intermédiaire de travailleurs sociaux, rassemblant des parents plus souvent issus de catégories populaires. En pratique, ces deux types de groupes coexistent sans se mélanger.
- [158] Globalement, les bénéfices attribués par les parents aux groupes de parole tiennent à la possibilité de nouer des liens de solidarité entre pairs, qui leur redonnent confiance en eux, les aident à adopter une posture plus distanciée à l'égard des situations qu'ils vivent et à mieux s'autocontrôler. Les évaluations locales des groupes de parole dont la mission a eu connaissance (par exemple, Pas-de-Calais, Deux-Sèvres, Ille-et-Vilaine) faisaient ressortir des bénéfices analogues de la part des participants (parents et professionnels animateurs).

2.1.2.5. Une évaluation probante de la « mallette des parents »

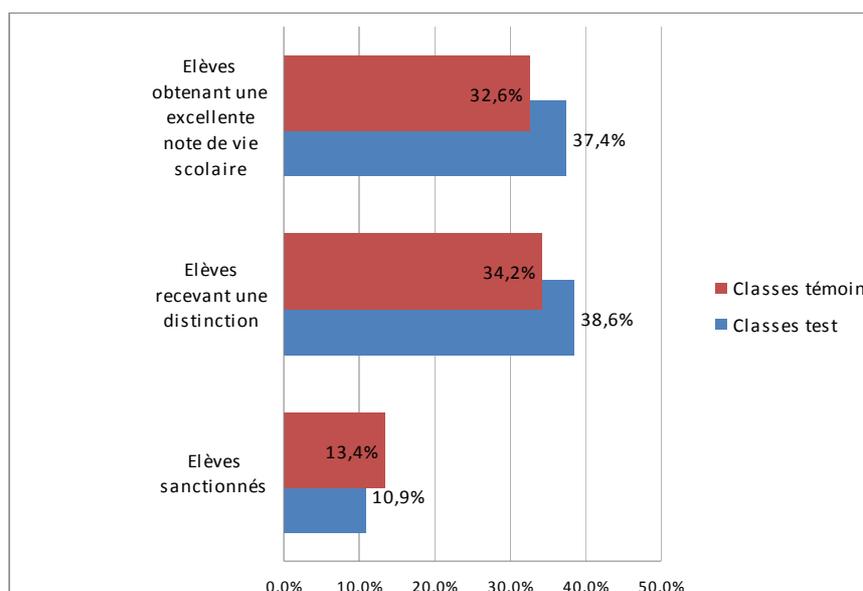
- [159] La volonté de rapprocher les parents de l'école a animé la création de la mallette des parents, mise en place par l'Académie de Créteil dans une quarantaine de collèges en difficultés (voir supra). La première année de sa mise en œuvre (2008-2009), la mallette des parents a fait l'objet d'une évaluation de l'Ecole d'économie de Paris avec un protocole comparant classes test et classes témoin.

⁵¹ « Se livrer pour se délivrer » - Les groupes de parole de parents animés par les Ecoles des parents et des éducateurs – Olivier MASCLET et Sabine ROZIER, édité par la FNEPE, 2012

[160] S’agissant des parents, l’expérimentation révèle une plus grande implication institutionnelle, ainsi qu’une plus grande implication à la maison pour les familles participantes : les rendez-vous pris avec les enseignants sont plus nombreux, la participation aux rencontres parents/professeurs plus fréquente et le contrôle de l’enfant à la maison est affermi.



[161] Les élèves des classes test ont un meilleur comportement et cumulent un absentéisme moindre, des sanctions plus rares, des distinctions plus fréquentes et de meilleures notes de vie scolaire. Il s’agit d’un avantage obtenu sur le long de l’année : en effet, à la fin du premier semestre, les deux groupes sont relativement semblables ; c’est en fin d’année qu’il se creuse. L’étude montre que la mallette génère un effet d’entraînement : l’avantage est perceptible pour l’ensemble des élèves de la classe et non pas uniquement ceux dont les parents ont bénéficié du programme. La progression des enfants issus de familles de classes moyennes ou modestes est la plus probante.



[162] A l’issue de cette revue de la littérature évaluative, deux conclusions peuvent être tirées :

- d’une part, le champ « parentalité » est loin d’être un désert évaluatif ;

- d'autre part, lorsqu'elles existent, les évaluations conduites, tant en France qu'à l'étranger, sont assez concordantes quant à l'existence d'impacts positifs des programmes de soutien à la parentalité pour leurs bénéficiaires.

[163] Les conclusions ne sont pas divergentes selon que les évaluations soient le fait d'acteurs impliqués convaincus du bien-fondé de cette politique publique ou bien qu'elles résultent de contrôles externes ou de protocoles scientifiques. L'hypothèse suivant laquelle le soutien à la parentalité participerait d'un investissement social « rentable » en induisant des dynamiques personnelles et familiales positives permettant d'éviter des interventions curatives ultérieures se trouve donc très nettement étayée par le corpus évaluatif disponible.

2.1.3. Les investigations de l'Igas sur le terrain

2.1.3.1. Des dispositifs qui répondent à de réels besoins des familles et suscitent l'adhésion des professionnels rencontrés

[164] Dans tous les départements visités, comme au demeurant à l'échelon central, la grande majorité des acteurs rencontrés par la mission manifeste un vif attachement au soutien à la parentalité. Les principes fondateurs des REAAP et la charte nationale associée constituent un référentiel connu, approprié et utilisé. Dans certains départements, la charte nationale de l'accompagnement à la scolarité est également spontanément citée, alors même que ce document n'a pas été actualisé depuis 2001.

[165] Au fil de ses investigations, la mission a pu constater à quel point il s'agit d'une politique publique qui fait sens pour les professionnels et les bénévoles qui la mettent en œuvre, avec un engagement « militant » pour beaucoup d'entre eux et le sentiment unanimement partagé de répondre à une demande sociale pressante et réelle.

[166] La mission a ainsi recueilli de nombreux témoignages concernant des situations humaines difficiles ou bloquées, qui ont pu évoluer favorablement ou se dénouer grâce ici à un groupe de parole, là à la fréquentation d'un LAEP, ailleurs à un CLAS etc. Aux dires des professionnels auditionnés, la « prévention prévenante » et l'« accompagnement bienveillant » constituent une philosophie d'intervention adaptée pour soutenir la fonction parentale sans stigmatiser, et la palette des dispositifs proposés permet de toucher un public diversifié conformément à l'objectif d'universalité. Plusieurs professionnels du travail social auditionnés ont également souligné l'apport du soutien à la parentalité (en particulier les REAAP et les LAEP) pour enrichir voire renouveler leurs propres pratiques. Le fait de privilégier le travail collectif par rapport au face à face individuel d'une part, et d'adopter une posture non surplombante et non prescriptive, est vécu comme professionnalisant.

[167] Dans plusieurs départements, la mission a également eu connaissance d'évaluations locales, comme en Ile et Vilaine (évaluation des clubs de parents) ou dans le Pas de Calais (étude du COPAS sur les REAAP). Ces évaluations, réalisées le plus souvent sur la base de questionnaires, permettent d'éclairer les impacts concrets des dispositifs : les LAEP pour rassurer les parents de jeunes enfants, notamment les mères isolées, la médiation familiale pour dénouer des conflits enkystés, les groupes de parole comme espaces de ressourcement et de réassurance entre pairs, les conférences-débats pour les parents en quête de lieux d'information, les CLAS pour renforcer ou renouer le lien entre parents et école, les actions parent-enfants des centres sociaux comme support à une relation intra-familiale plus riche Aucun dispositif ne permet à lui seul d'embrasser toutes les dimensions de la parentalité, mais chacun d'entre eux constitue un « segment » utile.

[168] Enfin, la mission a aussi rencontré une vingtaine de parents acteurs et bénéficiaires d'actions de soutien à la parentalité. Les témoignages recueillis corroborent les évaluations précitées. Ils confirment l'existence d'effets positifs pour le fonctionnement intra-familial, et évoquent aussi d'autres bénéfices « indirects » : apaisement individuel, prise de recul et amélioration de l'équilibre émotionnel, acquisition de compétences relationnelles (par exemple apprentissage de la prise de parole en public, gestion des conflits...), développement du lien social et de la convivialité, entraide et solidarités de proximité entre pairs à l'échelle du centre social ou du quartier, meilleure estime de soi, meilleure résilience face à l'adversité, intégration culturelle, remobilisation individuelle débouchant parfois sur des engagements associatifs ou militants voire sur le retour à l'emploi etc.

Une sélection de verbatim sont présentés en annexe du présent rapport.

2.1.3.2. Des actions néanmoins toujours en quête de reconnaissance

[169] En dépit de la conviction des acteurs de terrain, la conscience est très prégnante que le bien fondé du soutien à la parentalité reste souvent à démontrer auprès des décideurs. Qu'il s'agisse des responsables de l'action sociale des CAF vis-à-vis de leur direction locale ou des médecins chefs de PMI vis-à-vis de l'exécutif départemental, il faut faire preuve de persuasion et de ténacité pour déclencher un accord ou un financement, bien que les budgets soient souvent modestes par rapport aux prestations monétaires des CAF ou aux actions « curatives » de l'ASE. L'Uniopss résume ainsi cette situation : « les bénéfices du soutien à la parentalité sont très bien repérés par la communauté des professionnels sur le terrain mais il n'y a pas de diffusion vers le niveau central »⁵².

[170] Plusieurs facteurs explicatifs peuvent être avancés pour décrypter ce déficit de crédibilité du soutien à la parentalité auprès des décideurs :

[171] - Les modes opératoires du soutien à la parentalité peuvent le rendre *a priori* contraire aux principes de rationalisation de l'action publique : culture du partenariat et cofinancements (à contre-courant des raisonnements en blocs de compétences), petits montants budgétaires (saupoudrage pour les uns, signe d'un fort effet de levier pour les autres), bénévolat (signe d'adhésion des acteurs ou/et risque de manque de professionnalisme), micro-actions, évaluation difficile ... Le soutien à la parentalité déroge aux critères « technocratiques » usuels pour juger de l'efficacité d'une action ;

- Un effet de genre est aussi de toute évidence à l'œuvre : les acteurs du soutien à la parentalité, et ses promoteurs sont souvent des femmes, tandis qu'à quelques reprises (et bien évidemment ce constat ne saurait être généralisé), la mission a croisé des hommes, en position décisionnaire, en retrait vis-à-vis du soutien à la parentalité porté par leurs collaboratrices.

- enfin, l'impact du soutien à la parentalité est difficile à évaluer.

2.1.3.3. La question de l'efficience

[172] En période de tensions budgétaires, et même si les montants budgétaires en jeu sont modiques, il est normal et légitime de s'interroger sur la pertinence et l'efficience du soutien à la parentalité.

[173] Cette politique étant récente et encore émergente en France, la mission n'a pas trouvé d'évaluation longitudinale permettant d'apprécier le rapport coût/efficacité des dispositifs sur longue période.

- [174] Toutefois, en s'appuyant sur la fonction préventive des actions de soutien à la parentalité, la mission s'est livrée à quelques comparaisons avec les dispositifs plus en aval voire curatifs. La comparaison ci-dessous illustre, avec toutes les limites et simplifications inhérentes à ce type d'exercice, que le soutien à la parentalité peut *a priori* être considéré comme un investissement budgétairement efficient.

Les REAAP et les CLAS sont-ils efficients : une comparaison monétaire

Une approche monétaire des groupes de parole comme leviers de prévention primaire

L'enquête nationale REAAP 2010 comptabilisait 5 397 actions ayant bénéficié à 813 368 personnes. 32 % de ces actions étaient des groupes de parole. En faisant la double hypothèse homothétique que les groupes de parole auraient drainé 32 % des bénéficiaires des actions REAAP et que le coût budgétaire de ces groupes de parole pèserait 32 % du total des budgets REAAP CNAF et Etat (ce qui est probablement très surestimé), on aboutit à 260 277 bénéficiaires, pour un coût global de 6,2 M€, soit 24 € par parent ayant fréquenté un groupe de parole. Sur cette base, il est possible de rapprocher ce montant de 24 € du coût connu d'autres dispositifs.

1^{er} exemple : avec l'hypothèse d'un prix de journée moyen d'une AEMO de 10 €, et d'une durée moyenne de 18 mois, chaque mesure d'AEMO mise en œuvre représente un coût total de 5 475 € pour le département. Le rapport entre le coût d'un groupe de parole et celui d'une AEMO est de 1 à 228. Il en résulte que les groupes de parole peuvent être considérés comme un « investissement rentable » si une fois sur 228, la participation d'un parent en grande difficulté éducative à un groupe de parole génère une restauration de ses compétences parentales suffisante pour permettre d'éviter une AEMO qui aurait sinon été ordonnée.⁵³

2^e exemple : une journée de placement en MECS coûte en général au moins 150 € à un conseil général (hypothèse basse : certains prix de journée approchent les 200 €). Sur la base d'une durée moyenne de placement de quatre ans (là aussi une hypothèse basse), le coût d'un placement (administratif ou judiciaire) pour la collectivité départementale est de l'ordre de 220 000 €. Le rapport entre le coût d'un groupe de parole et celui d'un placement est de 1 à 9 000. En conséquence, si une fois sur 9 000, la participation d'un parent en grande difficulté éducative à un groupe de parole génère une restauration de ses compétences parentales suffisante pour permettre d'éviter un placement, le groupe de parole est un investissement financièrement rentable pour les finances publiques.

Comparaison du coût annuel pour un élève d'une action CLAS et d'un redoublement

Le nombre de bénéficiaires d'une action CLAS était de 179 591 élèves en 2009/2010.⁵⁴ Compte tenu du budget global des CLAS (tous financeurs confondus), estimé à 54 M€, le coût moyen annuel par bénéficiaire s'élève donc à 300 €. Par ailleurs, le coût d'un redoublement est chiffré par l'Éducation nationale à 8 000 €/an.

En faisant l'hypothèse que pour un bénéficiaire sur 20, le soutien scolaire apporté via le CLAS permettrait d'éviter un redoublement, le dispositif CLAS constitue un investissement rentable pour les pouvoirs publics (dépense CLAS : 6 000 € / dépense évitée : 8 000 €). Les CLAS restent rentables y compris si le taux d'efficacité descend à 1 action CLAS efficace sur 26 (26 actions CLAS = 7 800 € / 1 redoublement = 8 000 €). En conséquence, si, sur 100 élèves inscrits en parcours CLAS, 4 en tirent un bénéfice personnel décisif pour leur passage dans la classe supérieure, la collectivité publique est gagnante.⁵⁵

⁵³ En effet, chaque groupe de parole compte en général une dizaine de participants. En admettant que, sur 23 groupes constitués réunissant 228 parents, 227 participants ne retirent aucun bénéfice de leur participation, il suffit que dans un groupe, un parent en grande difficulté éducative retire un bénéfice décisif pour que l'ensemble des 23 groupes puisse être considéré comme un investissement « rentable ».

⁵⁴ L'enquête annuelle 2009/2010 réalisée par la DGCS (98 départements répondants) dénombrait 176 000 bénéficiaires et 8756 actions. L'extrapolation à 100 départements effectuée par la DGCS aboutit à 179 591 bénéficiaires pour 8 934 actions.

⁵⁵ Cette traduction monétaire de l'impact des CLAS est évidemment grossière : seul le non redoublement est monétisé ; l'amélioration des résultats sans impact sur le (non) redoublement n'est pas comptabilisée, pas plus que les éventuels bénéfices psychologiques (réassurance, ouverture socioculturelle...)

2.1.3.4. Les bonnes pratiques relevées par la mission

- [175] La mission s'est attachée à relever dans chacun des sept départements les bonnes pratiques des acteurs, sans ignorer pour autant les risques liés à tout système de subventionnement public. Ces bonnes pratiques sont présentées ci-après et exposées de manière détaillée en annexe.
- [176] Il s'agit le plus souvent d'initiatives éparses et peu visibles, portées par l'engagement des acteurs locaux dans un environnement extrêmement contraint : insuffisance des financements, inégal soutien institutionnel, lourdeurs des procédures administratives. En outre, au plan national, aucun support ne permet aujourd'hui de capitaliser et de diffuser les bonnes pratiques locales.
- [177] Les bonnes pratiques relevées par la mission portent sur différentes dimensions des projets :
- *le contenu des projets* : actions favorisant la coparentalité et, pour certaines, mobilisant spécifiquement les pères, actions organisant les relations de soutien et d'entraide entre pairs, actions favorisant l'autonomie des parents et la prise de responsabilité associative ;
 - *l'implantation des structures ou du lieu de déroulement du projet* : actions mises en œuvre au sein des centres sociaux implantés dans des zones prioritaires, actions mises en œuvre dans les crèches, les écoles, les relais d'assistantes maternelles ;
 - *l'articulation des différents dispositifs* : appels à projets conjoints REAAP et CLAS et actions combinant ces deux dispositifs, articulation des actions CUCS et de droit commun ;
 - *les modalités d'organisation des partenariats* : modes de pilotage tripartite CAF, conseil général et DDCS, implication de l'Education nationale depuis l'inspection académique jusqu'aux enseignants dans le bilan des actions CLAS, schéma départemental de l'enfance cosigné par la CAF avec un volet parentalité ;
 - *l'accessibilité des actions* : sites internet administrés de façon partenariale offrant une information sur les actions proposés sur le territoire ; diffusion sur internet de conférence sur la parentalité avec une interactivité avec les parents ;
 - *les modalités d'animation locale* : animations locales portées en binôme par des associations départementales et des associations de proximité, référents « parentalité » par territoire mis en place par les CAF ;
 - *l'essaimage de projets* : lieux ressources proposant un tutorat de projet et mettant à disposition les outils d'animation, des journées annuelles des intervenants pour des échanges sur les pratiques CLAS et REAAP.

2.1.3.5. Les pratiques innovantes relevées par la mission

- [178] A plusieurs reprises, la mission a pu observer des actions approchant les critères retenus pour définir l'innovation sociale en juin 2011 lors des états généraux de l'économie sociale et solidaire (cf. la contribution de l'UNIOOSS⁵⁶ annexée au présent rapport) :

« Par innovation, nous pourrions entendre une action qui répond à un besoin nouveau (accueil d'un enfant porteur de handicap, accueil d'urgence, horaires atypiques) sur un territoire, ou qui répond selon des modalités nouvelles à un besoin existant (par exemple par la mutualisation des réponses ou par une action itinérante). »

⁵⁶ Les états généraux de l'économie sociale et solidaire ont retenu à l'issue de leurs travaux vingt critères répartis selon quatre axes socles : la réponse à un besoin mal satisfait, la génération d'autres effets positifs, l'expérimentation et la prise de risque, l'implication des acteurs.

[179] Parmi les actions innovantes identifiées par la mission, certaines sont illustratives de la forte implication des parents, de la recherche de la diversité des publics touchés (mixité sociale, relations inter-générationnelles, accueil des personnes handicapées), d'autres de la recherche du décloisonnement des procédures et des actions ou encore de l'attention portée au maintien de la coparentalité même dans les situations les plus difficiles.

- Un exemple d'implication des parents, grands-parents et habitants du quartier

[180] De nombreuses actions de soutien à la parentalité visent à promouvoir la participation des parents et à s'appuyer sur la mutualisation de leurs propres ressources. En ce sens, les centres sociaux peuvent constituer un lieu privilégié de mise en œuvre des interventions en ce domaine : l'action en direction des familles constitue un axe central de leurs missions et la participation des habitants est constitutive de leur projet social. Cette dimension est réaffirmée dans la circulaire du 20 juin 2012 de la CNAF redéfinissant les missions des centres sociaux.

[181] Parmi les actions de soutien à la parentalité étudiées par la mission, « La caravane de l'été », mise en œuvre par un centre social du Pas-de-Calais, illustre la mobilisation et la participation des parents, des grands-parents et des habitants du quartier dans la conception et la réalisation du projet.

[182] Financé au titre du REAAP, le projet répond à une demande d'activités estivales parents-enfants portée par les familles du quartier. Les parents à l'initiative de la démarche ont défini le contenu du programme d'activités avec le « référent famille » du centre social en s'appuyant sur une enquête auprès des habitants. L'organisation de chacune des activités a été placée sous la responsabilité d'un groupe de parents ou de grands-parents.

[183] La mission a rencontré dans les locaux du centre social les parents promoteurs du projet. Ceux-ci ont relaté des effets de socialisation, d'apaisement des relations parents-enfants par le partage de moments de plaisir, et de réassurance générée par la possibilité d'échanges entre parents sans regard jugeant.

« Dommage que le mois de juillet ne soit pas plus long ! » : les parents promoteurs du projet intergénérationnel du centre social de Longuenesse

L'action « la caravane de l'été » a débuté en 2007 à la demande des familles. Antérieurement, des actions de soutien à la parentalité avaient cours durant l'année mais cessaient pendant la période estivale. Les familles étaient en demande d'activités de « plaisirs en famille » : soirées, visites culturelles ou de loisirs, espaces de rencontres. La caravane au sein et hors le centre social propose des activités réunissant enfants, parents et grands-parents. Parmi la soixantaine de parents participant en moyenne chaque été depuis 2007, on compte une dizaine de pères. Au fil des années, la « caravane » recrute au-delà du quartier (un tiers des familles). En 2012, le coût global de l'action pour 22 demi-journées d'activités et 100 participants (parents et enfants) s'élève à 11 000 € dont une participation des familles de 2300 €.

La participation aux activités d'été a également permis d'intégrer les actions de parentalité conduites durant l'année lors des rencontres au café des parents « l'estaminet ». A la demande des parents, des professionnels (médecins, personnels des CAF..) sont invités à intervenir et à échanger avec le groupe.

- Un exemple combinant mixité sociale et accueil adapté aux enfants porteurs de handicap

[184] Le LAEP Merlinpimpin, situé dans une zone prioritaire d'Ille-et-Vilaine a élaboré un projet associatif avec pour objectif prioritaire la mixité sociale effective des publics. Le projet du LAEP est orienté vers l'animation sociale avec pour spécificité d'être également organisé pour accueillir les enfants porteurs de handicap.

- [185] Cette spécificité s'appuie d'une part sur une formation spécialisée suivie par l'animateur et d'autre part sur les partenariats noués visant à toucher les familles concernées. En outre, une information diffusée par le relais d'assistantes maternelles et au sein des crèches du centre ville permet une diversité sociale des publics accueillis.

Le LAEP Merlinpimpin : une mixité sociale des parents et un accueil adapté aux enfants porteurs de handicap

Le LAEP est implanté dans un site mitoyen d'un centre social situé dans une zone prioritaire. Son animateur est employé par le centre social et par l'association porteuse du LAEP. Le fonctionnement du LAEP en binôme est systématique avec un parent bénévole (la majorité des bénévoles actifs sont par ailleurs des professionnels du secteur sanitaire ou social)

Afin d'accueillir les parents et les enfants porteurs de handicap, des partenariats ont été noués avec les associations et les institutions locales : Adapei 35, MDPH, CAMS... Certaines activités peuvent prendre en compte la présence d'enfants handicapés (1 enfant par séance pour une moyenne de 10 participants) comme le chant dans la langue des signes et une activité commune d'apprentissage du langage des signes.

Le LAEP accueille également avec l'accord des parents, des assistantes maternelles, dont certaines à l'issue de la fréquentation du LAEP ont accueilli des enfants porteurs de handicap.

De même, la proximité du centre social permet de toucher les publics du quartier d'implantation et une action volontariste d'information des structures d'accueil du jeune enfant du centre ville, permet de faire venir jusqu'au LAEP des parents de milieux plus favorisés. La fréquentation du LAEP se trouve ainsi également répartie entre parents habitants du quartier et parents résidant en centre ville.

- Un exemple de déclouisonnement des procédures et des actions

- [186] Le département des Bouches-du-Rhône s'est engagé dans un pilotage unifié des dispositifs de soutien à la parentalité. Cette unification s'est réalisée sous trois formes : la création d'un comité départemental unique regroupant l'ensemble des dispositifs, un appel à projet conjoint CLAS et REAAP et la création d'un site internet « Parents 13 » coadministré par l'ensemble des partenaires locaux.

- [187] Cette nouvelle organisation a notamment permis l'émergence de projets permettant de déclouisonner les actions de soutien à la parentalité souvent portées par les mêmes opérateurs associatifs. Le dispositif « Lire et grandir » s'inscrit dans cette dynamique locale.

« Lire et Grandir » à Marseille

La première phase du projet a consisté en l'attribution par la CAF de chèques-lecture aux enfants de 10 ans dont les parents allocataires justifiaient d'un quotient familial à 900 €. La mesure a touché 40 % du public ciblé.

Dans sa seconde phase, le projet s'est ouvert aux porteurs de projets sur les territoires et par là même à toutes les structures éducatives et culturelles (écoles, bibliothèques, librairies de quartiers...). Le dispositif a conservé une part d'action directe individuelle par l'attribution d'un chèque-lecture et une aide indirecte collective par l'attribution de subvention aux associations. Les partenariats noués avec les librairies ont notamment permis l'organisation de groupe de lecture parents/enfants dans 29 librairies de quartiers.

Dans sa phase la plus récente, « Lire et grandir » s'est inscrit dans l'appel à projet conjoint CLAS/ REAAP et au sein du réseau départemental Parents 13.

L'implication des parents prend la forme d'un engagement à participer à une séance par trimestre, à acheter un livre avec l'enfant, à s'inscrire à la bibliothèque. Parents, enseignants, enfants et animateurs participent à une manifestation annuelle conviviale de clôture.

Le dispositif mobilise 219 000 € pour l'année scolaire 2012/2013 sur la dotation d'action globale de la CAF des Bouches du Rhône. Le nombre d'actions conduites dans le département dans ce cadre est passé de 55 en 2011 à 75 en 2012.

- Un exemple du maintien de la coparentalité dans les situations les plus difficiles

[188] La coparentalité est un des objectifs généraux de la politique de soutien à la parentalité. Cet objectif est présent dans de nombreuses actions qui tentent de mobiliser les deux parents avec des difficultés persistantes pour atteindre les pères. Certaines actions visent à mobiliser spécifiquement les pères au travers d'activités de loisirs partagées avec leurs enfants (*Les papas bricoleurs* dans les Bouches-du-Rhône), tout en visant l'implication des pères dans le partage de la responsabilité parentale au quotidien.

[189] En Seine-et-Marne, la DDCS soutient le projet de l'association « Le trait d'union » qui conduit des actions visant à maintenir la coparentalité pendant l'incarcération d'un des parents. L'action initiée dans le cadre du REAAP trouve son origine dans le constat que les familles des personnes incarcérées ne peuvent se repérer au sein du milieu pénitentiaire et ont besoin d'un soutien pour préserver les liens parents-enfant.

[190] Le projet de l'association comporte un volet collectif et un volet individuel. Le volet collectif vise à favoriser les liens d'entraide et de soutien entre familles, le volet individuel vise à maintenir les liens entre l'enfant et le parent incarcéré.

« Le trait d'union », une action REAAP dans un centre pénitentiaire

L'association est implantée depuis 2005 auprès du centre pénitentiaire de Meaux et animée par des bénévoles. A l'intérieur de l'établissement, l'association mène une action traditionnelle de visiteurs de prison : accueil et orientation des arrivants, écrivain public, accompagnement des sortants, etc.

Le volet collectif se déroule dans un espace réservé à l'association à l'intérieur de la « maison d'accueil des familles », lieu du site hors les murs. Présents dans la salle commune, les bénévoles accueillent, apportent des explications sur le fonctionnement du centre, des parloirs... Ces contacts au niveau collectif sont créateurs de lien avec les familles et entre les familles, débouchant sur différentes formes d'entraide : échanges d'information, covoiturage...

Les bénévoles proposent également des services individualisés : transport des adultes visiteurs accompagnés d'enfants, accompagnement individuel des enfants auprès de leur parent incarcéré, garde d'enfant pendant le parloir, etc. Ces services sont le support d'un travail d'écoute et de paroles, proposé pour permettre aux adultes et aux enfants de vivre la situation de séparation.

[191] Les constats effectués par la mission, le verbatim recueilli auprès des acteurs et des familles, et les bonnes pratiques ou innovations locales observées sur le terrain sont cohérents avec les évaluations précitées quant à l'intérêt du soutien à la parentalité pour répondre aux attentes et besoins des familles. Cependant, si la pertinence du soutien à la parentalité fait peu de doute, son efficacité globale à l'échelle macroéconomique reste aujourd'hui obérée par des faiblesses structurelles concernant son pilotage et les moyens mobilisés.

2.2. Des faiblesses structurelles demeurent au niveau du pilotage national, malgré une gouvernance locale plutôt dynamique

2.2.1. Un pilotage stratégique hésitant

- Des à-coups et priorités successives

[192] La politique de soutien à la parentalité a subi des à-coups successifs pour partie liés à une stratégie hésitante quant à son devenir entraînant, selon les périodes, une atonie de l'Etat sur le sujet, suivie par une relance parfois impromptue avec la création dans l'urgence de dispositifs.

- [193] L'émergence de la politique de soutien à la parentalité, depuis la fin des années 90, s'était fondée sur le principe d'actions universalistes, ouvertes à tous les parents, et destinées à les soutenir avec « bienveillance » dans l'exercice de leur rôle parental.
- [194] Cependant, les principes et les modes d'action ainsi que le cadre institutionnel de pilotage des REAAP ont connu plusieurs évolutions qui ont affecté l'équilibre général de la politique de soutien à la parentalité. La suppression de la CNAT (cellule nationale d'appui technique) en 2002⁵⁷ puis celle en 2010⁵⁸ de la Délégation interministérielle à la famille ont télescopé l'ambition initiale d'une animation nationale portée par une véritable tête de réseau.
- [195] Dans les années 2000, les pouvoirs publics ont également mis en avant des orientations qui s'éloignaient de la philosophie initiale des REAAP. Le discours autour des parents démissionnaires et de la responsabilisation des parents a pris le pas sur le « positive parenting » initial. Comme le relevait le rapport du CAS, « ce sursaut sécuritaire n'a certes pas éliminé l'ensemble des dispositifs et des référentiels préexistants (...). En revanche, il en a perturbé le message et sans doute la réception. »
- [196] Ces discontinuités importantes dans le pilotage et dans les priorités affichées ont été accompagnées d'une réduction des moyens budgétaires de l'Etat et n'ont pas permis d'élaborer une vision de long terme.
- La création continue de nouveaux dispositifs qui s'empilent et ne sont pas financés
- [197] La construction de cette politique s'est effectuée par adjonctions successives de dispositifs. Cette souplesse est inhérente à une démarche d'émergence, de créativité et d'innovation. Mais si cette innovation est la bienvenue au niveau du terrain pour mieux répondre aux besoins émergents, une partie des dispositifs relevait d'une démarche descendante et sont venus s'ajouter aux précédents, et souvent sans moyens financiers d'accompagnement, ou redéployés en mettant à mal les précédents.
- [198] La création des « maisons pour les familles » illustre ces adjonctions de dispositifs sans visibilité sur leur financement, même à court terme. De même, les « points info familles » (PIF), créés à la suite de la conférence de la famille de 2003, sont aujourd'hui financés de façon aléatoire. La Caisse des dépôts et consignations a cessé, depuis juillet 2010, la maintenance de la base de données Service Public Local (SPL). Or, l'outil SPL était censé permettre aux PIF de disposer de bases de données locales et nationales régulièrement mises à jour pour informer et orienter les familles. L'adhésion des PIF à SPL était par ailleurs en général financée par des crédits Etat. Les PIF sont donc aujourd'hui un dispositif à l'abandon, sans financement, sans outil et sans tête de réseau. Leur seule identité résiduelle réside dans le logo « PIF », au demeurant concurrencé par le nouveau label « maison des familles » et par l'ensemble des guichets d'information développés en propre par la CNAF (boutiques parents, relais petite enfance...)
- [199] On peut également s'interroger sur certains dispositifs affichés mais non financés comme le parrainage de proximité ou encore sur le manque de coordination entre l'accompagnement éducatif mis en place par l'Education nationale et les CLAS⁵⁹.

⁵⁷ Dans son rapport de 2004 sur les REAAP, l'IGAS critiquait sévèrement la suppression de la CNAT

⁵⁸ Cette suppression et le mouvement de regroupement au sein de la DGCS créée le 26 janvier 2010, ne concerne pas uniquement la DIF mais des administrations qui intervenaient dans des champs parallèlement suivis par la DGAS.

⁵⁹ A la suite de la création de l'accompagnement éducatif, le nombre d'actions CLAS a chuté de 20%

2.2.2. Un pilotage administratif minimaliste

- Le pilotage technique par la DGCS est réduit faute de moyens

[200] Suite à la suppression de la DIF, la DGCS a hérité du suivi budgétaire et technique du soutien à la parentalité.

[201] La ressource affectée au sein de la DGCS est de 2,5 agents (hors encadrement). Les principales actions conduites par la DGCS depuis 2010 sont les suivantes:

- remontées annuelles d'informations,
- journées d'échanges inter-DDCS, organisation d'un colloque (novembre 2011),
- site internet infofamilles.gouv,
- réorganisation du pilotage national et local (circulaire du 7 février 2012),
- enquêtes et évaluations sur les TISF et sur les PIF,
- organisation d'une revue d'experts avec la commission européenne (octobre 2011),
- suivi du protocole national de la médiation familiale,
- secrétariat du CNSP et conduite des travaux du CNSP, en lien avec la CNAF,
- appel à projet national "maisons pour les familles",
- réforme des espaces de rencontres (publication d'un décret encadrant leur fonctionnement).

[202] La coordination interministérielle, avec les ministères de l'Éducation nationale pour l'accompagnement à la scolarité, le ministère de la justice pour la médiation notamment ou encore avec l'ACSé, apparaît aujourd'hui difficile à porter.

- Un comité national doté d'une ambition limitée

[203] La création du Comité national de soutien à la parentalité (CNSP) par le décret n° 2010-1308 du 2 novembre 2010 qui a regroupé les différentes instances de pilotage spécialisées par dispositifs, avait pour ambition de remédier à ces difficultés de pilotage et d'animation. La mise en place de cette instance de coordination visait à répondre aux critiques récurrentes de manque de lisibilité et de cohérence du pilotage formulées par l'IGAS dès 2004⁶⁰ puis par la Cour des comptes en 2009.

Le comité national de soutien à la parentalité

Le CNSP a pour mission de contribuer à la conception, à la mise en œuvre et au suivi de la politique et des mesures de soutien à la parentalité définies par l'État et les organismes de la branche famille de la sécurité sociale. Il réunit 35 membres dont 7 représentants de l'État, la branche Famille, des représentants des collectivités locales et 19 membres associatifs. Il est présidé par le ministre chargé de la famille et le président de la CNAF en assure la vice-présidence.

Le CNSP se substitue aux comités nationaux spécifiques à chacun des dispositifs REAAP, PIF, CLAS, parrainage et médiation familiale.

⁶⁰ Évaluation du dispositif des REAAP- Rapport IGAS établi par Bernadette Roussille et Jean-Patrice Nosmas - Mars 2004

[204] Le choix a ainsi été fait en 2010 de créer une instance dédiée à la parentalité, distincte du HCF. Une instance unique aurait eu l'avantage de la simplicité et de la cohérence au sein de la politique familiale mais présentait le risque, pour une politique émergente, de ne pas la mettre en évidence, voire de la marginaliser au regard des autres enjeux de la politique familiale, dont le poids, financier notamment, est tout autre. Surtout, il s'agissait – et cette problématique existe toujours – de faire travailler ensemble les administrations, les opérateurs publics et l'ensemble des associations du champ sur la politique de soutien à la parentalité. Cette fonction ne se confond donc pas totalement avec celles du HCF placé auprès du Premier ministre avec pour mission, selon les termes du décret de 2008⁶¹ « d'animer le débat public », « de formuler des recommandations, des avis, « de proposer des réformes », et de « réaliser des travaux d'évaluation et de prospective ».

L'ensemble des dispositions relatives au CNSP cessent de s'appliquer au 15 novembre 2013.

[205] Il est donc nécessaire d'examiner le bilan de cette instance :

[206] En termes de production, le bilan des deux premières années de fonctionnement du CNSP apparaît mitigé. Le travail mené par le comité a permis d'aboutir à une définition partagée de la parentalité (cf. supra). Les groupes techniques ont poursuivi l'action des anciens comités de pilotage et conduit à une amélioration de la collecte statistique. Les comptes-rendus des travaux sont accessibles en ligne.

[207] Il semble que l'intérêt du CNSP dépasse cependant les écrits qu'il a pu produire. Aux dires des associations auditionnées par la mission (par ailleurs critiques sur ses modalités de fonctionnement), le CNSP remplit une fonction politique et symbolique essentielle : présidé par le ministre de la famille, le CNSP donne au soutien à la parentalité le statut de politique publique. Toutes les associations rencontrées, de même que la CNAF et la CCMSA, souhaitent ainsi le maintien d'une instance nationale. L'ACSé, la DGSCO, les services du ministère de la justice y voient aussi un levier utile pour promouvoir la coordination interministérielle. Plus largement, le CNSP est décrit comme un lieu utile pour l'inter-connaissance mutuelle et le décloisonnement. C'est aussi l'un des rares espaces qui peut permettre de nourrir la connaissance par le niveau central des expériences locales.

[208] Toutefois, des insatisfactions s'expriment sur le fonctionnement actuel du CNSP, parmi ses membres associatifs en particulier. Le comité national est décrit comme un espace formel, trop rarement réuni, privilégiant l'expression des acteurs institutionnels Etat et CNAF. L'existence d'un comité restreint où ne siègent que l'Etat, la branche Famille et l'UNAF est mal acceptée. Certaines associations regrettent une « captation » des débats stratégiques par ce comité restreint, les associations étant « confinées » dans des groupes thématiques. De même les remontées et la capitalisation des expériences venues du terrain sont généralement considérées comme insuffisantes.

En résumé, au-delà de 2013, trois hypothèses sont envisageables :

- la pérennisation du CNSP,
- la suppression du CNSP,
- la fusion des deux structures HCF et CNSP en une seule.

Le HCF n'est pas favorable à la 3^{ème} hypothèse, qui suscite également des réserves auprès des administrations centrales. La 2^{ème} hypothèse n'est souhaitée par aucun acteur. A terme, il est envisageable que le soutien à la parentalité n'ait pas besoin de disposer d'une gouvernance dédiée et que la question d'une fusion entre le HCF et le CNSP puisse être mise à l'agenda. Ce n'est pas le cas aujourd'hui. Cependant la rénovation de ses modalités de fonctionnement et une meilleure articulation avec le HCF s'imposent.

⁶¹ Décret n° 2008-1112 du 30 octobre 2008

2.2.3. Un pilotage local pragmatique

2.2.3.1. La gouvernance territoriale est très diversifiée et fonctionne plutôt bien

- [209] En matière de gouvernance territoriale, la mission a rencontré des configurations très diverses (cette diversité ayant été au demeurant recherchée dans l'échantillonnage).
- [210] Six des sept départements étaient dotés d'une instance départementale. La CAF en assure en général le secrétariat. La mise en place d'un comité des financeurs était quasiment généralisée dans l'échantillon. Enfin, la médiation bénéficie parfois d'une instance de pilotage dédiée sans que cela constitue un obstacle à la coordination des dispositifs locaux.
- [211] Les modalités de coordination sont souvent éprouvées de longue date et très antérieures à la circulaire du 7 février 2012 (comme par exemple dans les Bouches-du-Rhône, en Ille-et-Vilaine ou dans les Deux-Sèvres).
- [212] Plusieurs départements ont construit une gouvernance spécifique, à laquelle les acteurs sont attachés, et le cadre de la circulaire du 7 février 2012 leur paraît en retrait par rapport à leur pratique (Pyrénées Orientales, Ille-et-Vilaine). Ainsi, dans les Pyrénées Orientales, les partenaires se sont entendus depuis trois ans pour que le conseil général assume la présidence, ce qui donne pleine satisfaction aux autres partenaires.
- [213] Sous le vocable commun de comité départemental coexistent des fonctionnements locaux très différents : il peut s'agir d'une unique réunion annuelle sous la présidence du préfet ou bien d'instances plus partenariales au sein desquelles le conseil général et la CAF sont fortement impliqués et positionnés comme financeurs et décideurs. Il peut enfin s'agir de réunions de coordination opérationnelles animées à un échelon technique plusieurs fois par an (Deux-Sèvres).
- [214] Dans tous les cas, l'existence d'une instance départementale a des vertus en termes de décloisonnement institutionnel et de connaissance réciproque des acteurs.⁶² Des pratiques intéressantes issues de cette tradition partenariale ont ainsi été observées en matière de coordination locale :
- plusieurs départements ont mis en place des appels à projets uniques ou coordonnés CAF/Etat REAAP/CLAS (Bouches-du-Rhône, Pas-de-Calais, Deux-Sèvres, Ille-et-Vilaine) ;
 - dans le Pas-de-Calais, le service social de la DASEN consulte systématiquement les écoles pour faire le bilan des CLAS de l'année écoulée ;
 - dans le Pas-de-Calais toujours, la DDCS a mis en place une délégation de gestion des crédits du BOP 106 en direction de la CAF. Les Bouches-du-Rhône ont fait de même⁶³ ;
 - dans les Deux-Sèvres, la CAF et la DDCS effectuent des visites conjointes dans des centres sociaux pour évaluer la mise en œuvre des actions CLAS ;
 - au moins deux conseils généraux avaient mis en place un protocole avec la CAF pour organiser la complémentarité de leurs interventions de TISF ; dans le Pas-de-Calais, ce protocole permet également aux associations de n'avoir qu'un seul interlocuteur pour le paiement.

⁶² Inversement, dans l'un des départements, la suppression en 2009 du comité départemental à l'initiative de la directrice départementale de la cohésion sociale a manifestement fait régresser le partenariat

⁶³ La mission recommande toutefois de proscrire la pratique de frais de gestion facturés par la CAF à la DDCS. C'est en effet en tant que pivot du soutien à la parentalité, et non en tant que prestataire, que la CAF est sollicitée et doit se positionner.

[215] Des points de faiblesse subsistent cependant : les diagnostics départementaux « parentalité » sont rares, et *a fortiori* les plans d’actions coordonnés formalisés. Ces observations sont convergentes avec les données issues du bilan national REAAP 2010 qui ne recensaient que 29 diagnostics sur les 88 départements répondants.

Tableau 14 : Gouvernance territoriale dans les sept départements visités

	D1	D2	D3	D4	D5	D6	D7
Existence d’une instance départementale	oui	oui	oui	oui	oui	non	oui
Présidence CDSP	Etat	CG	Etat	CG	Etat	-	Etat
Vice-présidence	CAF	CAF-DDCS	CAF	CAF-DDCS	CAF	-	CAF
Secrétariat CDSP	CAF	CG	CAF	CAF	CAF	-	CAF
Comité des financeurs	oui	oui	oui	oui	oui	non	oui
Comités locaux	non	oui	oui	oui	non	non	oui
Diagnostic local partagé sur la parentalité	non	oui	oui cf. infra		non	non	2007, non actualisé
Plan d’action local parentalité	oui	oui	oui cf. infra		feuille de route annuelle du CADEF	non	non
Volet parentalité dans les schémas départementaux enfance et/ou PMI	1 ^{er} axe du schéma départemental des actions éducatives	-	CAF et CG cosignataires du schéma départemental	oui	oui	oui	oui

Source : Mission Igas

[216] Les constats de l’Igas d’une gouvernance territoriale à la fois quasi généralisée, diversifiée et partenariale sont en cohérence avec le bilan réalisé en juillet 2012 par la DGCS, qui montre que 78 départements ont une instance de pilotage départementale, et 65 un comité des financeurs.

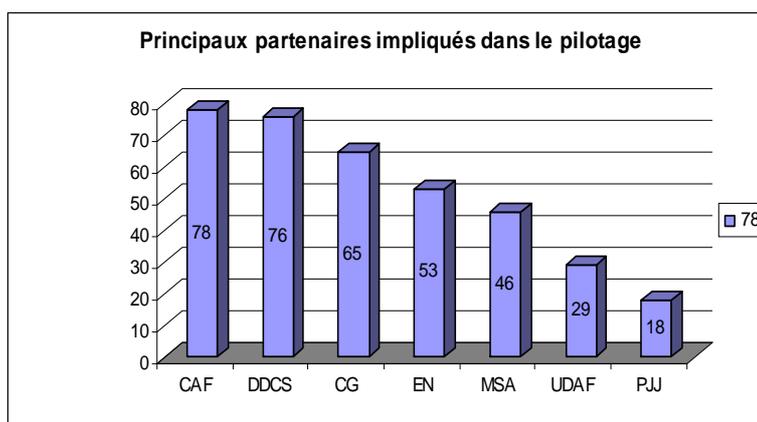
[217] L’intégration des dispositifs était plutôt plus prononcée dans l’échantillon que dans la moyenne des départements. En effet, le pilotage « par dispositif » résiste encore, puisque la majorité des départements conservaient en 2010 des instances CLAS et REAAP distinctes.⁶⁴ La capacité de fédérer les actions et les acteurs autour de priorités transversales définies en commun s’en trouve affectée.

[218] L’implication forte des conseils généraux observée dans l’échantillon des 7 départements est en revanche conforme aux données nationales : sur les 78 comités départementaux recensés par la DGCS dans l’enquête 2010, 65 associent les conseils généraux.

[219] Le rôle déterminant des CAF observé par la mission est également vérifié au niveau national. Globalement, d’après l’enquête de la DGCS, la CAF est présente dans les 78 comités départementaux REAAP, la DDCS dans 76, le conseil général est partie prenante dans 65, l’Education nationale dans 53, la MSA dans 46, l’UDAF dans 29. D’autres partenaires sont associés parfois : la PJJ, l’ACSé, les délégué(e)s aux droits des femmes mais aussi des communes, des CUCS, ainsi que des fédérations associatives.

⁶⁴ 31 départements avaient mis en place des instances communes CLAS-REAAP en 2010 – source : DGCS – bilan REAAP

Graphique 7 : Partenaires impliqués dans le pilotage local



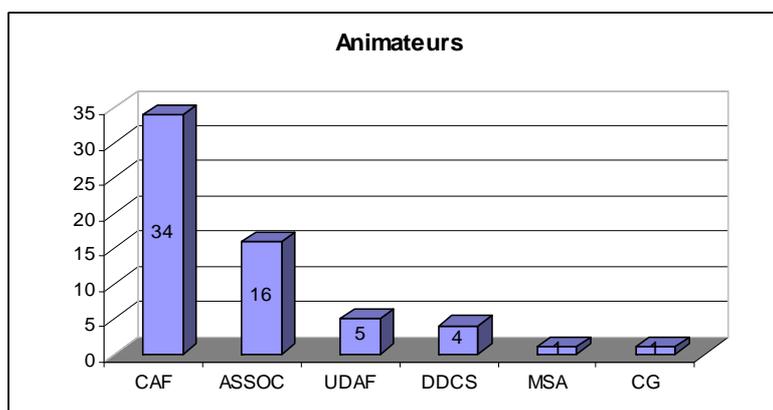
Source : DGCS - bilan REAAP- année 2010

2.2.3.2. L'animation progresse mais reste inégalement structurée

[220] Par rapport au précédent rapport de l'Igas sur les REAAP (2004), l'animation locale semble s'être nettement structurée, même si elle reste très hétérogène. Cette fonction était formalisée, avec des ressources dédiées, dans la majorité des départements, avec – plus rarement – la mise en place de comités locaux.

[221] Dans trois des sept départements, la CAF assure directement l'animation du REAAP (Deux-Sèvres, Ile-et-Vilaine, Bouches-du-Rhône). Ce constat rejoint les données nationales : sur les 55 départements dotés d'une animation, 34 s'appuient sur la CAF.

Graphique 8 : Répartition des animateurs locaux des REAAP



Source : DGCS - Bilan REAAP année 2010

[222] Cette configuration où la CAF est à la fois pilote et animatrice a pour avantage une bonne articulation entre les actions financées au titre du REAAP et l'action sociale générale de la CAF. Elle nécessite cependant de veiller à ce que ni la CAF ni les autres partenaires ne perçoivent le soutien à la parentalité comme « l'affaire de la CAF ». Elle nécessite également de s'assurer que les contraintes locales de gestion des effectifs des CAF ne viennent pas préempter la ressource affectée à l'animation.

[223] Certains départements ont développé des initiatives originales comme le Pas-de-Calais (animation des comités locaux en binôme par deux associations). Les Deux-Sèvres ont aussi une organisation intéressante avec trois coordonnatrices « parentalité » territorialisées positionnées à mi-temps sur l'animation du REAAP, tout en exerçant par ailleurs des fonctions de médiatrice familiale.

[224] Les ressources consacrées à l'animation locale varient considérablement d'un département à l'autre :

Tableau 15 : Animation locale dans les 7 départements visités

	D1	D2	D3	D4	D5	D6	D7
Animation	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Non	Oui
Animateur	« ambassadeur » associatif départemental cofinancé CAF/CG/DDCS	CG	Associations	CAF	CAF	Non	CAF

Source : Igas

[225] Dans les 7 départements enquêtés, les ETP consacrés à l'animation allaient de 0 à 1,87 ETP. Cette hétérogénéité est convergente avec l'échantillon de cinq départements observé en 2009 dans l'étude ASDO au sein duquel les moyens consacrés à l'animation variaient de 0,1 ETP à 1,75 ETP.

[226] Le contenu de l'animation locale était très variable d'un département à l'autre, avec tout ou partie des missions suivantes :

- secrétariat du comité départemental,
- animation d'un site internet, édition de « newsletters » (la CAF d'Ille-et-Vilaine diffuse une newsletter consacrée au soutien à la parentalité à l'ensemble des membres du réseau ; cette lettre est mise en ligne sur le site de la CAF), organisation d'événementiels, construction d'outils locaux pour développer l'identité du REAAP (charte départementale du REAAP dans le Pas-de-Calais),
- appui à la capitalisation avec des journées d'échanges, des évaluations voire, comme en Ille-et-Vilaine, un centre de ressources,
- appui aux projets émergents,
- ingénierie sociale au quotidien pour accompagner les porteurs de projets (par exemple dans les Deux Sèvres).

Tableau 16 : Exemples d'outils de communication développés localement

62	35	79	13
Charte départementale validée en 2004		Charte départementale des groupes de parole	
Site internet (dédié aux professionnels)	Site internet, newsletter	Mise en ligne des actions dans la rubrique « initiatives locales » du site de la CAF	Site internet
journée annuelle départementale			Colloque annuel

Source : Igas

[227] La mission considère que l'existence d'une fonction d'animation formalisée et correctement dimensionnée est déterminante pour le dynamisme des actions locales. La consolidation de la fonction d'animation – avec la définition d'un socle de base des missions imparties et l'identification des ressources humaines et techniques correspondantes – doit de toute évidence constituer un axe de la prochaine COG entre la CNAF et l'Etat.

2.2.3.3. Des glissements récents dans les rôles respectifs des partenaires institutionnels

[228] Dans tous les départements visités, les CAF sont apparues comme un acteur incontournable et un pivot essentiel. L'affirmation de la branche famille est très nette, les CAF sont présentes sur tous les volets de la politique publique (financement, pilotage, secrétariat du comité, animation et conduite d'actions en régie directe, ingénierie sociale et accompagnement de nouveaux projets, évaluation et observation locale...).

[229] La COG 2009-2012 a permis de consolider et de développer les dispositifs locaux de soutien à la parentalité et a contribué à ce que les directions locales des CAF et les conseils d'administration se saisissent davantage de cette thématique. La création d'un fonds national REAAP a eu un effet « booster » en impulsant une dynamique nationale. Plusieurs acteurs ont également témoigné des effets d'apprentissage liés à ce fonds : « On a dû apprendre à travailler avec un fonds et pas avec une prestation de service » ; « ça nous a donné une liberté à laquelle on n'était pas habitué » ; « on s'est rapproché des collègues des DDASS qui avaient plus d'antériorité sur les appels à projets ».

[230] La présence de la MSA a semblé plus discrète du fait d'effectifs et de moyens budgétaires limités, mais il s'agit d'un partenaire respecté et écouté.

[231] Les conseils généraux ont été systématiquement rencontrés lors de l'enquête de terrain. L'investissement sur le soutien à la parentalité est important et revendiqué comme faisant partie de leur cœur de métier. L'action des conseils généraux est multiple, à la fois intégrée dans l'action quotidienne de la PMI, de l'ASE mais aussi de la polyvalence de secteur. Pour autant, les conseils généraux sont inégalement partie prenante au comité départemental et l'importance de leur effort budgétaire n'est que partiellement connue et mise en visibilité localement. Enfin, les communes sont rarement associées au comité départemental bien que les zones d'adhérence avec le soutien à la parentalité soient nombreuses : petite enfance, CLAS, PRE, centres sociaux, développement social des quartiers, politique de la ville le cas échéant (CUCS), action périscolaire, contrat enfance-jeunesse etc. L'un des points de contact importants de l'échelon communal avec le soutien à la parentalité tient au fait que les communes sont propriétaires des écoles maternelles et élémentaires publiques. Or, une enquête récente réalisée par l'UNAF souligne que l'école est le lieu plébiscité par les parents pour obtenir de l'information ou participer à des actions « parentalité ». La question de l'ouverture des écoles à des actions de soutien à la parentalité apparaît donc comme un enjeu pour améliorer l'accessibilité des familles aux dispositifs.

[232] Du côté des services de l'Etat, les DDCS(PP) rencontrées sont apparues exsangues, épuisées par les reconfigurations, les déménagements à répétition et la baisse massive des crédits du BOP 106. La diminution de ces crédits est d'ailleurs parfois interprétée comme un désaveu de la part de l'Etat central vis-à-vis de la politique publique issue de 1998.

[233] Sur la période 2008-2012, la réduction des crédits déconcentrés s'est répercutée dans des proportions quasi-identiques dans les Bouches-du-Rhône, l'Ille-et-Vilaine, et le Pas-de-Calais. Dans les Deux-Sèvres la réduction a été drastique et l'enveloppe 2012 disponible pour les REAAP a atteint un plancher historique avec 3 000 €

- [234] Les risques évoqués de manière récurrente sont les suivants :
- régression de l’inter-ministériarité ;
 - perte de lien avec les opérateurs de terrain pour l’Etat local ;
 - segmentation (« la CAF raisonne en dispositifs ») ;
 - tensions entre la CAF et conseil général du fait des enjeux financiers liés à la gestion du RSA ;
 - rigidification du REAAP du fait de modes de fonctionnement de la branche famille perçus comme « standardisant » ;
 - perte de vision globale (certaines DDCCS n’étaient plus en capacité de renseigner les questionnaires annuels à remonter à la DGCS sur les REAAP et les CLAS, l’information étant désormais centralisée à la CAF, qui n’avaient pas toujours la vision consolidée sur l’action et les financements des autres acteurs).

2.2.3.4. Une « demande » d’Etat

- [235] A la suite de la création du CNSP, la demande des fédérations associatives était clairement d’institutionnaliser un comité départemental, par décret également. Le gouvernement a fait le choix d’une circulaire, plus souple et en principe plus rapide⁶⁵. Intervenue tardivement, elle demande aux préfets d’organiser une coordination départementale unique des dispositifs de soutien à la parentalité. Les dispositifs visés sont au minimum : le REAAP, le CLAS, le parrainage, le PIF, et la médiation familiale.
- [236] La règle retenue dans la circulaire du 7 février 2012 – présidence par le représentant de l’Etat, vice-présidence par la CAF (président du conseil d’administration), secrétariat assuré par la CAF – est un équilibre qui vise à mieux reconnaître le rôle incontournable des CAF comme opérateurs et chevilles ouvrières des dispositifs, tout en conservant cette politique sous l’égide de l’Etat.
- [237] La circulaire de 2012 crée d’ailleurs une ambiguïté : elle demande aux services déconcentrés de s’investir « dans la limite des moyens financiers et humains existants », phrase, qui, sauf exception volontariste, peut suggérer qu’un investissement *a minima* sera accepté.
- [238] Des échanges de la mission avec les partenaires institutionnels locaux et les associations, il ressort cependant le souhait que l’Etat local, même impécunieux, ne disparaisse pas complètement du champ du soutien à la parentalité. Cette « demande d’Etat » s’est exprimée à la fois dans les auditions nationales et lors de l’enquête de terrain.
- [239] Si un ou deux directeurs de CAF ont pu manifester leur souhait de présider à l’avenir le CDSP, la plupart des CAF estimaient que la présence de l’Etat, même sans financements, était nécessaire pour impulser et animer la politique locale. En revanche, dans les départements avec un partenariat CAF- conseil général bien installé, la disparition de l’Etat est appréhendée comme une évolution possible.
- [240] La majorité des acteurs auditionnés envisagent avec circonspection une gouvernance future qui serait confiée de façon exclusive à la CAF. L’expertise et le savoir-faire des CAF sont reconnus, les CAF sont vues comme des acteurs décisifs et incontournables, mais la perspective d’une concentration excessive de prérogatives au niveau d’une seule institution suscite de l’inquiétude. L’Etat est alors perçu comme un arbitre possible.

⁶⁵ Circulaire interministérielle N° DGCS/SD2C/DPJJ/SAD-JAV/DGESCO/SG-CIV/DAIC/2012/63 du 7 février 2012.

- [241] Au-delà, le regard de l'Etat est décrit comme complémentaire de celui des CAF. La branche famille est un opérateur puissant et compétent, mais doté d'une culture gestionnaire, avec pour cible historique « les allocataires » tandis que l'Etat est vu comme le dépositaire d'une ambition plus large de cohésion sociale au service de tous les citoyens, avec une attention particulière sur les familles les plus vulnérables. L'une des associations l'exprimait ainsi : « la CAF est un organisme paritaire, elle n'est pas légitime à penser et piloter seule le soutien à la parentalité, qui doit traduire un intérêt général qui la dépasse ».
- [242] D'une certaine manière, la participation de l'Etat à la gouvernance locale conforte le soutien à la parentalité comme politique publique nationale en lui donnant un statut.
- [243] Enfin, et au-delà des enjeux symboliques, la participation de l'Etat local (préfet ou DDCS) au CDSP est décrite, de manière pragmatique, comme de nature à faciliter la cohérence et la coordination des dispositifs de soutien à la parentalité avec les autres politiques sectorielles, notamment l'éducation nationale et la politique de la ville. « Il faut donner envie aux autres partenaires, et l'Etat est mieux placé que la CAF pour cela ».
- [244] Il reste, pour les acteurs, à accepter le paradigme d'un Etat local régulateur mais non opérateur, animateur mais non financeur. Et, pour les représentants locaux de l'Etat, à anticiper que les partenaires souhaitent, certes, adosser le soutien à la parentalité à la légitimité dont l'Etat est porteur, mais dans le respect de leurs compétences et sans se voir dicter leurs décisions.

2.2.3.5. Les articulations avec les dispositifs connexes, CUCS et PRE sont encore très perfectibles

- [245] L'articulation du soutien à la parentalité avec le CUCS et le PRE n'était pas systématique dans l'échantillon des départements. Elle reposait sur la bonne volonté des acteurs locaux plus que sur des mécanismes systématiques de coordination.
- [246] Ainsi, le dossier CUCS est souvent piloté directement en préfecture. De plus, le calendrier des appels à projets CUCS n'est pas forcément harmonisé avec celui du REAAP. Pour les associations, il en résulte la nécessité de répondre à une multiplicité d'appels à projets et, pour les financeurs, le risque d'octroyer de l'argent public sans vision consolidée de l'effort financier consenti.
- [247] Le PRE est apparu également plus juxtaposé que coordonné avec le REAAP. Les opérateurs ont souvent peu de connexions avec les DDCS et l'approche du PRE, qui part de « l'enfant » pour élargir vers un accompagnement global, diffère de celle du REAAP où les parents sont visés en tant que tels. Malgré tout les actions financées par les PRE présentent souvent une dimension de soutien à la parentalité affirmée.
- [248] Il est regrettable que ces actions PRE ne soient pas recensées au titre des REAAP et, plus généralement, articulées avec l'ensemble des actions de la politique de soutien à la parentalité. Une labellisation REAAP des actions PRE ayant une dimension « parentalité » affirmée (même sans financement REAAP) permettrait sans doute de mieux repérer et qualifier le contenu des actions de terrain conduites, ce que les remontées d'information des PRE vers l'ACSé ne permettent pas aujourd'hui. Une mise en commun locale est également souhaitable.
- [249] Plus largement, au vu des budgets mobilisés par l'ACSé pour le PRE, qui sont plus de dix fois supérieurs à ceux de la DGCS pour le soutien à la parentalité, il serait souhaitable que la stratégie générale d'intervention en direction des parents fasse l'objet d'une coordination étroite entre les différentes administrations et opérateurs nationaux concernés.

[250] A l'issue de cet examen de la gouvernance locale des dispositifs, qui met en évidence des écosystèmes diversifiés d'un territoire à l'autre, il apparaît nécessaire de tenir compte de cette réalité et de ne pas imposer une gouvernance unique et normalisée. Dans l'hypothèse d'un transfert par l'Etat aux CAF du pilotage opérationnel, le mode de fonctionnement local devra être adapté, en fonction de l'histoire et des équilibres locaux. Des présidences tournantes peuvent être envisagées entre la CAF, le conseil général et l'Etat, ainsi que des co-présidences CAF/conseil général ou CAF/Etat. Le rôle attendu de l'Etat est celui d'un animateur et d'un assembleur plus que l'exercice d'une posture de commandement. Enfin, la stabilité du secrétariat du comité départemental (par la CAF sauf spécificités locales) et la consolidation de l'animation sont indispensables.

2.3. Une politique obérée par des financements faibles et fragiles

2.3.1. Des budgets marginaux et fragiles

[251] Dans son rapport de 2011 sur l'architecture de la politique familiale, le HCF souligne ce paradoxe : « *Au regard de la littérature relative à la parentalité et de l'importance sociale de son accompagnement, au regard également du relatif consensus des acteurs nationaux et locaux sur l'intérêt de ce nouvel axe des politiques familiales, les moyens qui y sont consacrés paraissent a priori très faibles* ».

[252] De fait, les moyens budgétaires mobilisés en faveur du soutien à la parentalité restent extrêmement modestes. Les crédits mobilisés par la DGCS se montent à moins de 5 M€ pour l'ensemble des familles soit 1 400 fois moins que les budgets « curatifs » mobilisés par les conseils généraux dans le cadre de la protection de l'enfance (environ 7 milliards d'euros en 2012).

[253] Le soutien à la parentalité ne pèse que pour un peu plus de 1 % dans l'action sociale de la CNAF (1,5 % du FNAS dont le budget primitif s'élevait à 4,99 Md€ en 2012). Le ratio est similaire à la CCMSA : environ 1 M€ de crédits parentalité (0,770 M€ au titre du fonds national et 0,280 M€ sur les fonds propres des caisses) rapportés à 75 M€ d'action sociale en direction des familles⁶⁶.

[254] Enfin, rapportées aux prestations monétaires, l'effort financier consenti pour épauler la fonction parentale apparaît totalement marginal puisqu'il équivaut à 0,2 % des prestations familiales (hors logement).

[255] Qui plus est, comme le relève le HCF⁶⁷, le poids relatif du soutien à la parentalité au sein des dépenses d'action sociale de la CNAF s'est plutôt dégradé en longue période. Entre 1995 et 2008, la part des dépenses consacrées à l'accueil des jeunes enfants a fortement progressé (de 35 % à 53 %), avec dans le même temps une diminution de la part des dépenses consacrées à l'accompagnement social des familles (de 24 % à 12 %) et de celles consacrées à l'animation de la vie sociale (de 11 % à 7 %).

[256] Au niveau de l'Etat, la modestie des crédits se double d'une insécurité financière : la fongibilité des crédits au sein du BOP 106 peut conduire localement à des arbitrages des responsables de programme en défaveur du soutien à la parentalité. Certaines DDCS ont ainsi concentré leurs crédits résiduels sur le financement d'obligations contractuelles (conseil conjugal, médiation familiale) en diminuant voire en supprimant leurs financements CLAS et REAAP.

⁶⁶ Source : entretien avec la CCMSA (Le chiffre à 75 M € résulte de la somme suivante : 35 M€ d'action sociale (hors retraite) + fonds mutualisés 0,770 M€ + accueil du jeune enfant 25 M€ + CEJ 13€ + fonds de compensation du handicap 0,5 M€)

⁶⁷ Evolution des domaines de dépenses d'action sociale. Source : HCF 2011 à partir des statistiques d'action sociale de la CNAF

- [257] L'exemple le plus significatif de cette tendance est certainement la montée en charge de la médiation et des espaces de rencontre, qui s'est effectuée dans les DDCS au détriment des autres actions de soutien à la parentalité. Il en est résulté des effets d'éviction, les crédits destinés aux actions de prévention traditionnelles étant « siphonnés » pour financer les nouveaux dispositifs émergents.
- [258] La situation est plus nuancée au sein de la branche Famille : la création de prestations de service (ACF, LAEP, CLAS et récemment médiation familiale) a permis de donner un début de sécurité financière aux opérateurs du soutien à la parentalité. Néanmoins, le financement de ces actions relève du FNAS et est donc par construction à enveloppe fermée, soumis à des régulations budgétaires périodiques au gré de l'équilibre général de la branche Famille, tandis que la délivrance des prestations légales est toujours garantie puisqu'il s'agit de droits créances.

2.3.2. La précarité financière permanente des opérateurs

- [259] La plupart des dispositifs sont soumis à une grande précarité financière. La réduction des crédits du BOP 106 a conduit plusieurs DDCS à se retirer totalement du financement des CLAS et à réduire leurs financements REAAP afin de pouvoir honorer le protocole sur la médiation familiale. Dans les Deux-Sèvres par exemple, la formation des bénévoles CLAS n'est plus assurée faute de financement, et la DDCS a même dû renoncer à financer la formation à l'animation de groupes de parole.
- [260] Les dispositifs sous prestation de service des CAF sont, par construction, dépendants de l'existence de cofinancements. La revalorisation régulière des prestations de service de la CNAF au cours de la prochaine COG sera nécessaire, comme cela fut le cas au cours de la COG 2009-2012, avec une attention particulière pour la médiation familiale et les LAEP aujourd'hui sous-financés. De même, la prestation de service ACF, particulièrement structurante, doit être consolidée.
- [261] Enfin, la mission souhaite particulièrement attirer l'attention sur l'extrême fragilité financière des espaces de rencontre, dont le financement doit impérativement être sécurisé.
- [262] Les recommandations de la mission sur l'évolution des financements sont abordées dans la troisième partie du rapport. Une présentation détaillée de chaque dispositif figure en annexe.

2.3.3. La pluriannualité est trop peu développée

- [263] Dans les départements sous enquête, l'annualité budgétaire était la règle et les conventions pluriannuelles d'objectifs et de moyens plutôt rares. La CAF d'Ille-et-Vilaine se distinguait avec douze conventions d'objectifs pluriannuelles sur le soutien à la parentalité pour un montant total de 229 000 €
- [264] Dans la majorité des cas, les opérateurs sont amenés à constituer chaque année des dossiers de demande de subvention, pour des montants souvent peu élevés : le coût moyen d'une action REAAP était en effet de 4 923 € en 2010 d'après l'enquête nationale REAAP publiée en juillet 2012 par la DGCS.
- [265] La préparation et l'instruction de ces dossiers est chronophage pour les institutions. Des gains d'efficacité sont possibles et souhaitables par le développement de conventions pluriannuelles pour les actions pérennes, assorties de bilans d'étape annuels.

2.3.4. Un accès insuffisant des familles aux dispositifs

[266] L'information des parents et leur accès effectif aux dispositifs reste un enjeu à traiter :

- l'acronyme « REAAP » n'est pas connu des familles ;
- les sites internet locaux des REAAP, lorsqu'ils existent, n'échappent pas toujours à un entre-soi entre professionnels ;
- ces sites sont par ailleurs nombreux et éclatés (36 sites recensés par la DGCS en 2010) ;
- l'offre de soutien à la parentalité est mal référencée : le site de la CNAF (mon-enfant.fr) présente la carte des LAEP mais il n'existe pas de portail grand public présentant l'offre de service en direction des parents, département par département et quel que soit le financeur ou l'opérateur.

Cette question de l'accès aux dispositifs est d'autant plus prégnante que le maillage des PIF, aujourd'hui en déshérence ne garantit aucunement une information physique de proximité.

2.4. Il en résulte une offre de service calibrée très en-deçà des besoins

2.4.1. De fortes inégalités territoriales

[267] Globalement, les zones où l'offre de soutien à la parentalité est la plus développée ne correspondent pas nécessairement à des territoires à forte demande potentielle de soutien à la parentalité. La géographie de l'offre semble s'être structurée moins en réponse à des indicateurs de besoin qu'au gré des dynamiques politiques et partenariales locales. Il en résulte de fortes inégalités territoriales. Le constat doit cependant être modulé selon les dispositifs.

[268] S'agissant des REAAP, les 10 départements comptant le plus de bénéficiaires REAAP ne recourent que très partiellement les départements avec le plus de familles ou les départements avec un taux de pauvreté monétaire élevé.

Tableau 17 : Les 10 départements avec le plus de bénéficiaires d'actions REAAP

	France	Yvelines	Allier	Indre	Pas-de-Calais	Seine-Maritime	Hérault	Finistère	Nord	Alpes-Maritimes	Cantal
Nombre de bénéficiaires REAAP	813 868	179 044	42 037	37 022	29 225	29 128	26 803	26 000	25 955	20 036	19 261
Nombre de familles	8 934 378	225 939 (7e)	42 209 (69e)	28 775 (82e)	222 100 (8e)	183 950 (15e)	144 284 (22e)	199 720 (12e)	388 524 (1er)	149 502 (21e)	17 757 (92e)
% de pauvreté	13%	7,3% (94e)	14,5% (26e)	13,5% (40e)	18,5% (5e)	13,2% (43e)	17,5% (8e)	10,6% (79e)	17,2% (10e)	13,8% (34e)	16,7% (12e)

Source : INSEE - Revenus disponibles localisés, DREES - calcul IGAS - information DGCS

[269] En ce qui concerne les CLAS, les départements avec le plus de bénéficiaires recourent en revanche assez bien la carte des départements avec une forte population scolarisable ainsi que celle des départements avec une forte proportion de la population résidant en ZUS. On peut faire l'hypothèse que le fléchage des crédits de l'ACSé sur les zones prioritaires a contribué à cette concentration. Au plan national, 67 % des élèves bénéficiaires sont d'ailleurs issus de territoires prioritaires.

Tableau 18 : Les 10 départements comptant le plus de bénéficiaires CLAS

	France	Paris	Nord	Réunion	Hauts de Seine	Gironde	Yvelines	Haute-Garonne	Val d'Oise	Essonne	Bas-Rhin
Nombre de bénéficiaires CLAS	130 455	10 251	8 324	6 655	6 370	5 220	4 825	4 356	4 303	3 911	3 773
Nb de 0-19 dans la population	15 959 565	439 677 (3e)	695 851 (1e)	282852 (18e)	390965 (6e)	340 3850 (10e)	385 279 (8e)	300 558 (17e)	337 390 (12e)	335 917 (13e)	266 043 (19e)
Population en zones urbaines sensibles	7 772 149	321 361 (5e)	716 776 (1er)	NR	256 102 (8e)	138 129 (15e)	157 448 (13e)	52 562 (38e)	304 177 (6e)	244 969 (9e)	123 173 (18e)

Source : ONZUS, SIG-Ville, INSEE - Données RP 2006 - RP 2009 - Exploitation complémentaire - Revenus disponibles localisés, DREES - information DGCS

[270] En ce qui concerne les LAEP, si l'objectif de un LAEP pour 4 000 enfants de moins de 6 ans est globalement atteint, la carte de l'offre révèle de fortes disparités : 39 % des CAF financent moins de 5 LAEP et un tiers des départements concentrent 70 % des LAEP.

[271] Le tableau ci-dessous donne un éclairage sur ces disparités : le taux d'équipement varie d'un facteur de 1 à 5 parmi les départements comptant le plus de 0-4 ans⁶⁸. Par exemple, le Pas-de-Calais, avec une démographie des 0-4 ans identique à la Seine-et-Marne et des indicateurs de pauvreté et de monoparentalité plus élevés, compte deux fois moins de LAEP.

Tableau 19 : Dotation en LAEP des 10 départements avec le plus de 0-4 ans

	1er Nord	2e Seine-Saint-Denis	3e Paris	4e Bouches-du-Rhône	5e Hauts-de-Seine	6e Rhône	7e Yvelines	8e Pas-de-Calais	9e Seine-et-Marne	10e Val-de-Marne
Nombre de 0-4 ans dans la population	175 536	126 151	121 533	117 603	113 139	112 770	97 436	97 158	94 592	93 278
% de pauvreté monétaire des 0-19 ans	24,7%	29,8%	19,4%	23,8%	13,5%	16,5%	10,0%	26,9%	12,7%	17,4%
Taux de familles monoparentales	28,1%	32,4%	34,4%	33,1%	29,2%	26,1%	22,9%	26,1%	23,4%	31,1%
Nombre de LAEP	81	43	12	44	13	40	17	9	18	13
Nb LAEP/population 0-4 ans en %	0,05%	0,03%	0,01%	0,04%	0,01%	0,04%	0,02%	0,01%	0,02%	0,01%

Source : INSEE - RP 2009 - Exploitation complémentaire - Revenus disponibles localisés, DREE - informations CNAF

[272] Enfin, parmi les 10 départements enregistrant le plus de divorces, le nombre d'ETP de médiation varie fortement : un couple en instance de divorce aura plus facilement accès à un médiateur familial dans les Hauts-de-Seine qu'en Gironde ou dans le Var.

⁶⁸ La mission a utilisé l'indicateur INSEE du nb de 0-4 ans par défaut, le nb de 0-6 ans n'étant pas disponible

	1er Nord	2e Paris	3e Bouches-du-Rhône	4e Rhône	5e Gironde	6e Seine-Saint-Denis	7e Hauts-de-Seine	8e Pas-de-Calais	9e Seine-et-Marne	10e Var
Nombre de divorces	7 381	6 568	6 040	4 562	4 175	4 169	3 873	3 828	3 494	3 435
Nombre de services médiation	9	11	6	6	4	3	6	5	4	2
ETP de médiation	8,50	13,18	9,10	4,86	5,42	9,65	10,82	9,00	5,58	3,04
ETP / nb divorces en %	0,12%	0,20%	0,15%	0,11%	0,13%	0,23%	0,28%	0,24%	0,16%	0,09%

Source : INSEE - RP 2009 - Exploitation complémentaire - informations CNAF

[273] Au-delà de ces inégalités, le maillage est peu dense et comporte des zones blanches :

- 12 % des départements n'ont actuellement pas d'espaces de rencontres sur leur territoire ;
- 60 % des services de médiation ne peuvent proposer de séances en dehors du chef-lieu du département ;
- 60 % des départements en moins de 5 PIF et 13 départements ne comptent aucun PIF.

2.4.2. La demande potentielle non satisfaite est importante

[274] La modestie des moyens mobilisés a pour corollaire la faiblesse de nombre de personnes effectivement touchées par une action par rapport aux bénéficiaires potentiels.

- Les REAAP touchent une famille sur dix, les groupes de parole 3 familles sur cent

[275] Les indicateurs d'impact qui étaient associés au BOP106, ont été supprimés en 2010.⁶⁹ La mission a donc constitué ses propres indicateurs pour apprécier le taux d'impact des actions. Ainsi, au 1^{er} janvier 2011, la France comptait, selon l'INSEE, 65 millions d'habitants. Parallèlement, le nombre de bénéficiaires d'une action REAAP était de 813 368 (2010). Les REAAP touchent donc moins d'un habitant sur 80. Rapporté au nombre de familles avec enfant(s)⁷⁰, l'impact des REAAP s'établit à 10,3 % soit une famille sur dix touchée (étant entendu qu'un parent assistant à une réunion d'information est considéré comme bénéficiaire). L'estimation de l'impact des groupes de parole donne un autre aperçu : 3 % seulement des familles ont été concernées par un groupe de parole en 2010.

- La médiation familiale ne couvre que 4 % des divorces
- L'aide aux vacances sociales (AVS) est très insuffisamment calibrée par rapport à la demande potentielle

[276] En 2012, selon le Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (Crédoc), seules un peu plus du tiers (37 %) des familles ayant de bas revenus sont parties en vacances. Elles étaient près de la moitié (47 %) en 2007, soit une baisse de 10 points en cinq ans. Cette tendance marque une accentuation des inégalités dans l'accès au départ puisque sur la même période, la part des familles les plus aisées parties en vacances a progressé de quatre points, passant de 78 % à 82 %.⁷¹

⁶⁹ Par exemple, l'indicateur n°1802 du BOP106 rapportait le nombre de parents bénéficiaires d'une action REAAP au nombre d'habitants.

⁷⁰ Selon l'INSEE, la France comptait 7 919 000 de familles avec au moins un enfant de moins de 18 ans en 2010

⁷¹ Cf. l'e-ssentiel n°128 – novembre 2012

[277] Pour lever les freins au départ en vacances des familles à bas revenus, la CNAF a mis en place l'aide aux vacances sociales (AVS). Toutefois, le nombre de familles aidées par le dispositif AVS demeure très faible et progresse lentement (3 500 familles en 2009, 3 856 familles en 2011). Alors même que les études publiées par la CNAF identifient les vacances en famille « comme un temps propice au resserrement des liens familiaux et sociaux » et « l'occasion d'une redynamisation personnelle et familiale », force est de constater que le nombre de familles à bas revenus n'ayant pas accès aux vacances progresse et que l'aide aux vacances sociales de la CAF ne touche qu'une infime part des familles potentiellement concernées.

- Divers indicateurs recueillis par la mission suggèrent l'existence d'une demande non satisfaite du fait d'une offre contingentée
 - La plate-forme téléphonique inter-service parents de l'Ecole des parents de Paris, en principe dédiée aux familles de la Région Ile-de-France, reçoit un fort pourcentage d'appels en provenance de la France entière.
 - Les objectifs quantitatifs de montée en charge des dispositifs prévus par la COG CNAF 2009-2012 ont été atteints ou dépassés (LAEP, médiation familiale).

[278] Les recommandations qui suivent proposent une nouvelle ambition pour mieux répondre aux besoins des familles et mettre place une politique cohérente, structurée, pilotée et portée politiquement, qui s'intègre pleinement dans la politique familiale.

3. RECOMMANDATIONS POUR UNE POLITIQUE DE LA PARENTALITE RENOUELEE ET RENFORCEE

[279] Les exemples étrangers tout comme l'enquête de la mission montrent que le soutien à la parentalité, dans le contexte sociétal d'aujourd'hui, est non seulement utile, mais nécessaire. Avec son caractère d'universalité, dans un objectif de prévention primaire, il constitue un enjeu stratégique pour la cohésion sociale. Il s'agit de fait de mettre en œuvre les orientations préconisées dès 2003 par le Haut Conseil de la population et de la famille :

« La politique familiale doit se donner pour objectifs d'accompagner les parents pour les aider à assumer leur rôle et veiller à ce que l'impératif de protection de l'enfant ne prenne pas systématiquement le pas sur le soutien accordé au père et à la mère, qui sont vecteurs fondamentaux de son équilibre psychologique et affectif comme de son inscription familiale et sociale (...) Les résultats prometteurs qui ont été obtenus doivent conduire l'Etat à engager une véritable politique de soutien aux parents, en organisant la diffusion des expérimentations réussies, en garantissant que les intervenants bénéficient d'une formation adéquate et en veillant à distinguer cette politique des actions menées pour protéger les enfants menacés »⁷².

[280] La mission propose de faire de l'accompagnement à la parentalité une priorité de la politique familiale, de missionner clairement la CNAF comme opérateur central, et de développer significativement, par redéploiement, les moyens financiers consacrés à cette politique. En outre, elle suggère de privilégier les termes « accompagnement à la parentalité » plutôt que « soutien à la parentalité ». En effet la notion de « soutien » peut avoir une connotation assistantielle tandis que la notion « d'accompagnement » s'accorde plus étroitement avec les principes fondamentaux de cette politique et notamment la valorisation des compétences parentales et la reconnaissance des parents comme premiers éducateurs de leurs enfants.

⁷² Avis de juillet 2003

3.1. *Faire de l'accompagnement à la parentalité une priorité reconnue de la politique familiale*

3.1.1. *Mandater la branche famille comme opérateur national et local de la politique d'accompagnement à la parentalité*

[281] La mise en œuvre locale de l'accompagnement à la parentalité est aujourd'hui administrativement confiée aux DDCS(PP), en dépit de crédits devenus résiduels. Elle est de facto principalement assurée par les CAF (et les collectivités locales). Il convient de sortir de cette ambiguïté et d'acter la pleine délégation par l'Etat à la branche famille du rôle d'opérateur national et local de la politique publique. Le basculement des crédits de l'Etat (DGCS, crédits REAAP du BOP 106) vers la CNAF a déjà été engagé largement depuis 2009. Il paraît nécessaire d'aller au bout de la démarche.

[282] L'arrêté⁷³ relatif à l'action sociale des CAF date de 2001 et nécessite un toilettage afin de conforter le développement de la politique d'accompagnement à la parentalité et d'en préciser les contenus et les destinataires. L'accès de toutes les familles et non des seules familles allocataires à l'ensemble des actions et prestations de soutien à la parentalité pourrait ainsi être réaffirmé à cette occasion.

[283] De même, il sera judicieux de réaffirmer la mission d'accompagnement à la parentalité dans la future convention d'objectifs et de gestion avec la CCMSA en 2016 voire d'envisager un avenant dès 2013 traduisant la montée en charge opérationnelle et financière de l'accompagnement à la parentalité.

Recommandation n°1 : Mandater la CNAF, comme opérateur national et les CAF comme opérateurs locaux de la politique publique parentalité, et réviser l'arrêté du 30 octobre 2001 relatif à l'action sociale des CAF

3.1.2. *Doubler, par redéploiement, les crédits nationaux de la branche famille en faveur de la parentalité*

3.1.2.1. *Rebaser les moyens budgétaires de la branche famille consacrés à la parentalité*

[284] Les moyens budgétaires mobilisés par la branche famille pour le soutien à la parentalité représentent une part budgétaire très modeste. Pour mémoire, les sommes concernées (75 M€an) représentent 0,6 % des allocations familiales au sens strict (12,4 Md€) ou encore 0,6 % de la prestation d'accueil du jeune enfant (12,4 Md€). Et seulement 0,2 % de l'ensemble des prestations familiales légales (hors logement)

[285] L'affirmation d'une véritable politique d'accompagnement à la parentalité, avec une réelle couverture du territoire, passe par le développement des moyens budgétaires qui lui sont consacrés. Ce « rebasage » budgétaire est indispensable pour augmenter l'impact de cette politique, donner un signal politique clair aux acteurs et consolider le statut de l'accompagnement à la parentalité parmi les missions assignées à la branche Famille. Les enjeux de prévention primaire et de cohésion sociale justifient cet engagement financier de la collectivité.

[286] L'affectation estimative des moyens nécessaires au niveau de la CNAF est retracée en annexe.

⁷³ Arrêté du 30 octobre 2001 relatif à l'action sociale des CAF

[287] Compte tenu des contraintes budgétaires, la mission propose un financement intégral par redéploiement, avec trois scénarios possibles.

Recommandation n°2 : Doubler, par redéploiement les crédits nationaux du fonds national d'action sociale de la CNAF consacrés au soutien à la parentalité, soit 75 millions d'euros supplémentaires environ en fin de période.

3.1.2.2. Trois scénarios permettent un financement intégral par redéploiement

[288] Le développement préconisé de l'effort financier de la CNAF entre 2014 et 2016 en faveur de la parentalité se situe dans la continuité de la précédente COG, qui a vu l'engagement budgétaire de la CNAF passer de 34 M€ en 2007 à 74 M€ en 2011.

[289] Le doublement sur 3 ans de l'engagement de la CNAF à compter de 2014 correspond à un besoin de financement de 25 M€ en 2014, 50 M€ en 2015 et 75 M€ à partir de 2016. Pour dégager ces ressources, trois hypothèses principales sont présentées ci-après :

[290] *Hypothèse N°1* : Une première hypothèse serait, à l'occasion de la revalorisation annuelle de l'ensemble des prestations familiales, de sous-indexer très légèrement l'évolution des allocations familiales, au sens strict. Il s'agit des allocations universelles, donc sans condition de ressources. Techniquement, il s'agit d'appliquer un coefficient minorateur à la base mensuelle de calcul (BMAF). Le besoin est de l'ordre de 0,2 point par an, et peut être obtenu par un coefficient de 0,9 si la hausse de la BMAF est de 2 %. La hausse réelle des allocations familiales serait ainsi ramenée à 1,8 %, générant une économie redéployable de 25 M€. Cette évolution, relativement limitée, permettrait en trois ans d'atteindre les 75 M€ affectés à la politique de soutien à la parentalité, sans interférence avec les ressources en matière d'accueil de la petite enfance au sein du FNAS, et sans impact sur les prestations sous conditions de ressources.

[291] Cette sous-indexation des allocations familiales est cohérente avec l'objectif de plus long terme d'un rééquilibrage entre prestations en nature et prestations monétaires, déjà suggérée par le Haut Conseil de la Famille, et correspond aux souhaits des Français, selon les études d'opinion.

[292] La mission souligne qu'il ne s'agit aucunement de diminuer le soutien global apporté aux familles, mais bien d'adapter les modalités en privilégiant l'accroissement d'actions et de services correspondant à une demande sociale clairement exprimée, par rapport à l'augmentation mécanique et indifférenciée de prestations monétaires.

[293] Cette réflexion a été engagée par le HCF dans son rapport sur l'architecture de la politique familiale⁷⁴, notamment à l'appui des enquêtes annuelles du Credoc sur les aspirations des Français. Ces enquêtes montrent une nette préférence des familles pour des aides en nature, sous forme d'équipements ou de services, par rapport aux aides monétaires : c'est le cas de 70 % des enquêtés en 2008. Cette préférence concerne toutes les familles quel que soit leur niveau de revenus et se confirme dans le temps. Ainsi, si les familles à hauts revenus privilégient les aides en nature (81 % des personnes dont le revenu du foyer dépasse 3 100 €), cette préférence se retrouve, mais dans une proportion moindre, pour les bas revenus (65 % des personnes dont le revenu du foyer se situent entre 900 € et 2300 €).

[294] A la même question posée depuis plus de 25 ans par le Credoc, la part de ceux qui préfèrent les aides sous forme d'équipements collectifs ou de services a presque doublé en 20 ans, passant de 36 % en 1988 à 70 % en 2008.

⁷⁴ Architecture de la politique familiale : éléments de problématique. Note adoptée le 13 janvier 2011.

- [295] Dans cette perspective, le développement du soutien à la parentalité participe de ce rééquilibrage tendanciel de la politique familiale à travers la mise en œuvre de services (médiation familiale), d'équipements (LAEP, espaces rencontres), d'aides en nature (information, orientation, activités parents-enfants).

Tableau 20 : Gain estimé selon l'hypothèse de hausse de la BMAF annuelle
(indice des prix hors tabac)

<u>Avec un coefficient de 0,90 et inflation de 2%</u>	<u>Avec un coefficient de 0,85 et inflation de 1,5%</u>
2014 : 25 M€	28 M€
2015 : 50 M€	56 M€
2016 : 75 M€	84 M€

Source : Simulations réalisées par la CNAF à la demande de la mission

- [296] *Hypothèse N°2* : Un autre scénario serait d'arrondir les prestations familiales à l'euro inférieur, ou au demi-euro inférieur. Cette mesure, qui participerait également d'une simplification en gestion, serait susceptible de dégager, selon une estimation de la CNAF faite à la demande de la mission sur les bases de 2012, entre 51 à 79 millions par an, selon le niveau de la BMAF, et donc selon les années.
- [297] *Hypothèse N°3* : une troisième option consisterait à réformer le complément mode de garde (CMG). Les tranches actuelles du CMG sont jugées insatisfaisantes par le Haut Conseil de la Famille. La Cour des Comptes a également critiqué récemment le caractère insuffisamment ciblé du CMG. Il pourrait être envisagé de moduler plus fortement le CMG, en créant une tranche supplémentaire de revenus visant les familles les plus aisées. Actuellement, trois tranches de revenus sont définies. Il pourrait en être créé une quatrième, pour laquelle le montant de l'aide serait divisé par deux par rapport à la 3^{ème} tranche. Cette nouvelle tranche concernerait les ménages appartenant aux deux plus hauts déciles de revenus. Les bornes de revenus pour cette 4^{ème} tranche seraient : 63 000 euros pour les couples ayant un enfant, 73 000 euros pour les couples ayant deux enfants et 84 000 euros pour les couples ayant trois enfants. Les foyers monoparentaux conserveraient un barème spécifique majoré de 30% par rapport aux couples. Cette mesure permettrait de dégager 100M€ d'économies environ en année pleine.

3.2. Rénover la gouvernance

3.2.1. La gouvernance nationale : pérenniser et rénover le CNSP

- [298] La mission recommande la pérennisation du CNSP au-delà du 15 novembre 2013 assortie d'une redéfinition de son rôle. Le rôle assigné au CNSP mérite en effet d'être revisité. Un comité peut-il « concevoir » une politique, « en assurer la mise en œuvre » et favoriser « la coordination des acteurs » ? N'y a-t-il pas eu une certaine démission des pouvoirs publics dans leur rôle de pilotage d'une politique, en renvoyant à un comité de partenaires, sans pouvoir réglementaire ni capacité à dégager des moyens budgétaires, le soin de faire vivre une politique émergente ? Un toilettage des attributions du CNSP à l'occasion du décret le pérennisant apparaît donc souhaitable. Une évolution de l'appellation de cette instance serait également judicieuse (Conseil national de la parentalité ?).

- [299] Il est également nécessaire d'articuler la future instance avec le HCF, par exemple à travers la possibilité de proposer des saisines du HCF sur la parentalité, ainsi qu'en prévoyant une participation d'un membre du HCF aux réunions du CNSP. A terme, la question d'une fusion du HCF et du CNSP devra être posée, mais la jeunesse du soutien à la parentalité appelle aujourd'hui un étayage par une instance propre.
- [300] Les modalités de fonctionnement du nouveau CNSP demanderont aussi à être rénovées : suppression du comité restreint, inutilement clivant, diversification des thématiques abordées au-delà des seuls dispositifs anciennement financés par la DGCS, constitution de groupes de travail limités dans le temps, possibilité pour les associations qui le souhaitent de participer à plusieurs groupes de travail, participation de membres du CNSP aux comités de pilotage des études réalisées par la CNAF, contribution à la réflexion sur les projets et orientations structurants pour l'avenir (projet de site internet parentalité, projet de référentiel national parentalité), promotion de l'innovation et de la capitalisation (identification d'actions innovantes et de pratiques de référence susceptibles d'être capitalisées et mises en visibilité sur un « répertoire national des bonnes pratiques » par exemple sur le site www.apriles.net).
- [301] La mission a identifié quelques thématiques dont le CNSP pourrait utilement se saisir dans un avenir proche :
- le PRE et le soutien à la parentalité (contribution du PRE au soutien à la parentalité, amélioration qualitative des remontées statistiques du PRE vers l'ACSé afin de permettre une meilleure exploitation nationale et un lien avec les remontées statistiques organisées par la DGCS) ;
 - la complémentarité des CLAS et de l'accompagnement éducatif, piloté par la DGSCO ainsi que l'adaptation du dispositif dans la perspective de la refonte des rythmes scolaires ;
 - le développement (hors temps scolaire) de l'ouverture des écoles maternelles et primaires à des animations et actions de soutien à la parentalité, en réponse à la forte demande des parents en ce sens.

Recommandation n°3 : Pérenniser le CNSP pour une durée de 5 ans, organiser sa complémentarité avec le HCF, dynamiser ses modalités de fonctionnement, revoir son appellation (Conseil national de la parentalité)

3.2.2. La gouvernance locale : poursuivre la généralisation des comités départementaux Etat-CAF-Conseil général et mettre en œuvre une feuille de route partenariale

- [302] La mission ne retient pas le scénario d'une décentralisation de la parentalité aux collectivités territoriales, car cette politique publique a besoin pour se consolider d'une animation nationale par une tête de réseau. Néanmoins, les collectivités locales sont de fait fortement impliquées.
- [303] Par ailleurs, les investigations de l'IGAS confirment le rôle de prévention primaire des actions de soutien à la parentalité. Réel dans les actions REAAP et LAEP en général, bien que difficilement mesurable, ce rôle est clairement constaté pour les actions plus spécifiques de médiation.. La médiation préventive des conflits entre parents à l'occasion des séparations, ou entre parents et enfants, en sont des exemples forts.
- [304] Dès lors, il y a un intérêt stratégique dans cette politique pour les conseils généraux, qui peuvent ainsi limiter la croissance des mesures éducatives par exemple, et pour les communes et leurs groupements face aux difficultés familiales et sociales. L'analyse territoriale partagée, et une meilleure couverture territoriale sont des objectifs communs à l'Etat, la CAF et la caisse MSA, le conseil général et les communes, et il convient donc de poursuivre et d'amplifier l'implication des collectivités territoriales.

- [305] La mise en place d'une gouvernance locale adaptée au territoire est ainsi hautement souhaitable, sans nécessairement imposer une solution unique, qui irait à l'encontre, par exemple, d'un partenariat local existant et performant ou d'une implication volontariste d'un des partenaires. Ainsi, sauf volonté locale autre, une présidence de l'Etat, et des vice-présidences Conseil général et CAF semble une formule adéquate. L'hypothèse d'une présidence tournante peut aussi apporter une solution positive si elle est souhaitée localement, de même qu'existent actuellement quelques présidences assurées par le conseil général ou par la CAF, qui ne sont évidemment pas à mettre en cause si cela donne satisfaction.
- [306] Sauf accord local spécifique, le secrétariat du comité serait assuré par la CAF. Si le besoin est apparu dans le diagnostic, outre une animation départementale, des comités locaux d'animation peuvent utilement être mis en place.
- [307] De plus, l'enjeu du partenariat est aussi d'établir un document d'orientations départemental « parentalité » comprenant un diagnostic partagé, un plan d'actions, et une organisation de l'animation territoriale, avec pour objectif une meilleure couverture territoriale des actions d'accompagnement à la parentalité. L'articulation entre ce document d'orientations et le schéma départemental de l'enfance sera à définir au cas par cas, l'essentiel étant la dimension partenariale et universelle du document « parentalité ». A cet égard, la mission préconise de veiller à ne pas faire de l'accompagnement à la parentalité un avatar de la protection de l'enfance ciblé uniquement sur les situations réputées préoccupantes. La communauté des acteurs de l'accompagnement à la parentalité est en effet unanime pour insister sur l'importance de positionner celui-ci comme « offre de service » universelle, non jugeante et non stigmatisante, distincte de l'ASE.

Recommandation n°4 : Conforter le pilotage local partenarial Etat –CAF- Conseil général en respectant la diversité locale de ce partenariat. Confier le secrétariat à la CAF sauf accord local spécifique.

Recommandation n°5 : Etablir un document d'orientations départemental « parentalité » commun, à partir d'un diagnostic partagé, visant à établir une offre de service cible sur tout le territoire et à définir une feuille de route commune.

3.2.3. Repositionner l'Etat en stratégie en le sortant de la gestion des dispositifs

- [308] Au niveau national, plusieurs ministères sont concernés par la parentalité : le ministère chargé de la famille, le ministère de l'Education nationale, et le ministère de la Justice principalement, mais aussi le ministère chargé de la politique de la ville (CUCS, PRE...), le ministère de l'Intérieur (collectivités territoriales).
- [309] L'Etat doit clairement être positionné dans un rôle de stratégie, animateur du CNSP et des CDSP, garant de la cohérence et de l'interministérialité de cette politique, évaluateur de la COG, promoteur de l'innovation.
- [310] Dans cette optique, l'Etat doit renoncer à une position de « gestionnaire » direct, déjà fortement mise à mal, et renforcer sa propre cohérence.
- [311] Ainsi, le ministère des Affaires sociales, ayant délégué la fonction d'opérateur à la CNAF, ne doit plus gérer lui-même de crédits dédiés aux dispositifs de soutien à la parentalité..

- [312] Il ne s'agit pas d'un désengagement budgétaire de la nation, mais d'une adaptation des formes d'intervention de la puissance publique. La participation des DDCCS(PP) au CDSP doit donc être poursuivie, cette participation étant également le moyen de veiller à l'articulation du soutien à la parentalité avec la politique de la ville, la lutte contre l'exclusion, les politiques éducatives etc. De même, les enquêtes statistiques annuelles conduites par la DGCS doivent être poursuivies, en coordination avec la CNAF et les CAF.
- [313] La mission recommande aussi que le ministère de la justice devienne l'unique financeur étatique de la médiation familiale et des espaces rencontres. Elle préconise donc un redéploiement des crédits du BOP 106⁷⁵ - action 1 correspondants, soit un redéploiement vers le ministère de la Justice de 1,8 M€
- [314] Parallèlement, les crédits actuellement gérés par la DGCS destinés aux actions de parentalité, qui ont vocation à ne pas être reconduits dans la LFI 2014, pourraient être transférés au ministère de la Justice pour atténuer le sous-financement préoccupant de la médiation familiale et des espaces rencontres.
- [315] En effet, la Chancellerie participe actuellement au financement de la médiation familiale et des espaces rencontres parents enfants à hauteur de 2,25 M€, ces mesures étant pour partie ordonnées par les magistrats. La contribution du ministère de la justice ne représente que 5 % de l'ensemble des financements pour 35 % de mesures judiciaires. Ce décalage pèse sur les cofinanceurs de la médiation familiale (CNAF, collectivités locales et DDCCS) et surtout oblige les services de médiation à des arbitrages entre médiation judiciaire et médiation conventionnelle au détriment de la dernière. En outre, tous les partenaires s'accordent sur l'enjeu que représente la montée en charge de la médiation et des espaces rencontres dans la prévention des tensions et difficultés conjugales et familiales voire des violences conjugales.
- [316] L'objectif est d'accroître, et si possible de doubler, les crédits étatiques dédiés à la médiation et aux espaces rencontres, dès 2014, hors expérimentation de la double convocation, laquelle, si elle était concluante, nécessiterait des arbitrages spécifiques au regard des économies engendrées par ailleurs sur le fonctionnement même des tribunaux.

Recommandation n°6 : Rationaliser le financement des actions de parentalité au niveau de l'Etat :

- 1) Mettre fin au financement par la DGCS des actions de parentalité (BOP 106 – action 1), cette fonction étant désormais assurée par la branche famille**
- 2) Transférer de la DGCS au ministère de la justice les crédits Etat relatifs à la médiation familiale et aux espaces rencontres**
- 3) Evaluer l'opportunité d'accroître l'effort budgétaire du ministère de la justice en faveur de la médiation familiale et des espaces rencontres**

⁷⁵ Nous ne tenons pas compte des crédits, moins d'un million, mis exceptionnellement en place à partir du bop 137 en 2012-2013 dans le cadre du plan contre la violence faite aux femmes.

3.3. *Fixer un cadre d'intervention clair*

3.3.1. **Actualiser les documents de référence nationaux**

[317] Les documents de références relatifs à la parentalité sont souvent déjà anciens, datant des débuts de la politique il y dix ou douze ans. Ainsi, la charte de l'accompagnement à la scolarité de 2001 méritera clairement d'être actualisée, notamment pour tenir compte de la réorganisation des rythmes scolaires et organiser la complémentarité des CLAS avec l'offre de l'éducation nationale. La circulaire de la CNAF sur l'action collective famille des centres sociaux est également ancienne. La charte des REAAP date de 1999. Même si elle reste un document de référence, la question de son actualisation mérite d'être soulevée.

3.3.2. **Mettre en place un référentiel national des actions « parentalité »**

[318] Pour arriver à maturité, la politique d'accompagnement à la parentalité doit aussi renforcer la qualité de l'offre, la qualité des actions. L'élaboration par la CNAF et la DGCS d'un référentiel national des actions « parentalité » permettrait de poser un cadre structurant et de soutenir la cohérence et la qualité des actions sans brider les initiatives et l'innovation,, qui sont multiples (groupe de parole, conférences, journées départementales ou locales, actions d'accompagnement à la scolarité, universités populaires de parents, cafés des parents etc).

[319] Un tel référentiel pourrait notamment :

- Préciser les actions éligibles au fond national « parentalité » de la CNAF en réaffirmant l'esprit et les principes de la charte des REAAP
- Définir un socle précisant les missions d'animation départementale et les conditions de financement par le fond national
- Faire de la participation des parents un critère de financement explicite pour inciter les opérateurs à développer cet axe (notamment pour les CLAS)
- Inciter les opérateurs des CLAS à développer, au-delà du soutien scolaire, , des actions favorisant les liens entre parents et institution scolaire, les actions culturelles, de loisirs éducatifs parents enfants etc
- Rendre la formation des bénévoles CLAS éligible aux financements des CAF
- Prévoir des financements en faveur de projets pilotes innovants
- Prévoir des modalités d'instruction et de financement souples et rapides en faveur de micro-actions portés par des parents
- Encourager le développement d'actions d'accompagnement à la parentalité dans les écoles
- Soutenir les crèches qui mettent en place des actions « parentalité »
- Prévoir des financements « garderie » pendant l'organisation de groupes de paroles/ateliers parent-bébé etc
- Soutenir les espaces parents-enfants émergents qui n'ont pas encore atteint la taille critique pour s'inscrire dans le référentiel des LAEP et bénéficier de la prestation de service
- Prendre en charge les frais de transport et de formation des parents qui se forment à l'animation de groupes de paroles
- Définir les critères d'éligibilité à des financements pluriannuels
- etc

Recommandation n°7 : **Elaborer un référentiel national « parentalité » et actualiser les textes de référence, souvent anciens, après débats et avis du CNSP**

3.3.3. Privilégier les lieux universels et non stigmatisants

- [320] La recherche de l'innovation et de la mobilisation en matière de soutien à la parentalité ces dernières années, inhérente à une politique en création, a conduit à développer de nouveaux acteurs associatifs et ainsi contribué à la vitalité de cette politique. Mais ces acteurs sont aussi souvent fragiles, quelquefois éphémères, mal répartis sur le territoire. Les acteurs sociaux « classiques », tels que les centres sociaux et socioculturels, qui forment une armature de plus de 2000 structures locales, mais aussi les équipements et services d'accueil de la petite enfance, ou les centres de PMI, ne sont pas toujours pleinement utilisés, là où au contraire il faudrait les mobiliser fortement, les conforter, sur cet objectif d'accompagnement à la parentalité.
- [321] En effet, lieux d'accueil connus et largement fréquentés, ils sont à même d'initier, d'accompagner, de développer des actions d'accompagnement à la parentalité, avec tous les parents qui les fréquentent quotidiennement. L'école, maternelle et élémentaire devrait aussi être un lieu privilégié.
- [322] Cette mobilisation des lieux naturels fréquentés par les familles permettrait également d'améliorer la couverture de l'ensemble du territoire national avec une offre d'accompagnement à la parentalité, de façon beaucoup plus homogène. Les centres sociaux et les équipements de la petite enfance sont déjà liés aux CAF par des conventions. Ces conventions constituent un support à une meilleure prise en compte au sein de l'ensemble de ces structures de l'accompagnement à la parentalité.
- [323] La mission confirme ici pleinement la recommandation du rapport du CAS de septembre 2012.

Recommandation n°8 : Banaliser l'accès en développant l'offre d'accompagnement à la parentalité dans des lieux universels, naturels, fréquentés par les familles : écoles, centres sociaux, crèches, relais petite enfance, centres PMI...

3.3.4. Créer un site internet national «www.parentalite.fr »

- [324] Aujourd'hui, les familles disposant d'un accès à internet peuvent facilement s'informer sur les modes de garde via le site « mon-enfant.fr ». En revanche, l'information sur le soutien à la parentalité est illisible car dispersée en de multiples sites institutionnels.
- [325] La mission recommande la mise en place d'un portail d'information national sur la parentalité, en évitant un nom de domaine en .gouv.fr, ou en .cnaf.fr..
- [326] L'objectif est que les familles puissent d'une part s'informer sur les dispositifs et d'autre part géolocaliser l'offre à l'échelle de leur département et ce quels que soient le financeur, l'opérateur ou la nature des actions (groupes de parole, LAEP, médiation familiale, animations parentalité proposées par la PMI...).
- [327] L'appellation pourrait être du type « www.parentalite.fr » ou « parents.fr » avec des liens vers et depuis le site « mon-enfant.fr, et une déclinaison départementale (par ex : parentalite78)
- [328] Une maquette-portail doit être réalisée au niveau national (CNAF) et mise à disposition des CAF, qui compléteront avec l'information départementale. L'administration des sites locaux devra être assurée soit par les CAF, soit par les structures animatrices départementales.
- [329] Les informations figurant sur les autres sites institutionnels (infofamilles.fr / preventions précoces etc) ont vocation à être basculées sur le portail national « parentalité » avec une extinction progressive des sites redondants.

[330] Certains sites départementaux peuvent servir de préfiguration (par exemple le site parents13) de même que le modèle de site mis en place en Belgique.

Recommandation n°9 : Mettre à la disposition des familles un site internet national et un portail d'information départemental

3.3.5. Rassembler les actions REAAP et CLAS au sein d'un fonds unique « parentalité »

[331] Les dispositifs de soutien à la parentalité constituent un ensemble composite, construit par ajouts successifs. Aujourd'hui l'offre aux familles comporte près d'une dizaine de dispositifs et pour quelque uns d'entre eux, leur spécificité n'est pas toujours établie. La mission souligne l'intérêt d'améliorer la lisibilité en regroupant les actions REAAP et CLAS dans un fonds national « parentalité » au sein du FNAS.

[332] Ainsi, la branche famille soutiendrait la parentalité à travers trois catégories d'actions :

- les dispositifs sous prestation de service (LAEP, médiation familiale, ACF, AVS...),
- les TISF,
- les actions relevant anciennement des REAAP et des CLAS, dénommées à l'avenir « actions d'accompagnement à la parentalité » et désormais financées par un fond national « parentalité » unique. Parallèlement, les labels spécifiques PIF, Maison pour les familles, n'apportent pas véritablement de plus-value, sauf exception et la question de leur mise en extinction mérite d'être soulevée.

[333] Le financement interviendrait, comme c'est déjà le cas aujourd'hui majoritairement, sous forme d'appels à projet, avec un seul appel à projet départemental « parentalité » au lieu de deux actuellement (REAAP/CLAS) en général.

[334] Pour rester fidèle à la dimension partenariale des REAAP et des CLAS, le circuit d'instruction des projets devra obligatoirement prévoir un avis du CDSP (ou d'une commission ad hoc).

[335] La mission souligne cependant que les appels à projets, s'ils permettent d'orienter les financements publics en direction de projets répondant à des besoins identifiés, ne doivent pas constituer le modèle d'organisation unique et comportent des risques : lourdeurs administratives, freins à l'innovation, cahiers des charges « descendants » ou trop rigides, horizon temporel borné à un an, effets d'abonnements...

[336] Il est essentiel de prévenir les risques de rigidification que peuvent induire les appels à projets. Des financements spécifiques hors appels à projets particulièrement pour les actions innovantes doivent donc demeurer possibles.

[337] Enfin, la mission préconise également que des actions puissent bénéficier de la labellisation « actions d'accompagnement à la parentalité » (ou « parentalité ») y compris sans financement, afin de mieux identifier un certain nombre de projets aujourd'hui « invisibles » (par ex : actions mises en œuvre par la PMI sans financement REAAP, action financée par le CUCS non portée à la connaissance du REAAP).

Recommandation n°10 : Créer un « Fonds national parentalité » à la CNAF, au sein du FNAS, regroupant au minimum les anciennes actions REAAP et CLAS, et décliné principalement sous forme d'appels à projets départementaux. Le label « Action Parentalité » deviendrait le seul label pour toutes les actions, financées ou non par le fonds.

3.3.6. Simplifier les procédures et sécuriser les acteurs

- [338] Les procédures de financement sont aujourd'hui en général très lourdes pour de petites sommes : multiplicité des financeurs, appel à projets fréquents et annuels, instruction quelquefois multiple. La lourdeur des procédures pèse aussi bien sur les demandeurs associatifs que sur les financeurs. Il importe de renforcer l'efficacité collective, et l'économie de moyens humains pour la gestion.
- [339] En outre, les acteurs associatifs, dans le cadre de procédures annuelles, agissent dans l'insécurité permanente sur le financement, nécessitant des contrats de travail à durée déterminée, donc sans continuité.
- [340] Une piste d'amélioration réside dans la conclusion de conventions pluriannuelles d'objectifs et de moyens. Quelques départements se sont engagés dans cette voie. Cependant afin de maintenir la créativité, la réactivité et l'innovation des acteurs, il est nécessaire conserver une part de financement permettant d'accompagner chaque année de nouveaux acteurs, de nouvelles actions.

Recommandation n°11 : Mettre en œuvre de conventions pluriannuelles pour les actions pérennes

3.4. Organiser la capitalisation et renforcer l'évaluation

3.4.1. Organiser la capitalisation

- [341] L'expérimentation sur le soutien à la parentalité se déroule depuis une quinzaine d'années. La nécessité de consolider la capitalisation est une constante dans les divers rapports qui se sont succédé (rapport IGAS 2004 et étude ASDO 2009 notamment).
- [342] Le fonctionnement actuel du CNSP n'a pas permis d'en faire un véritable lieu de capitalisation et de valorisation des bonnes pratiques et actions innovantes. L'absence d'animation nationale des REAAP a également été un frein à la mutualisation des expériences et à la mise en valeur des actions innovantes. Par exemple, 36 sites internet « REAAP » coexistent aujourd'hui, élaborés à l'échelle départementale sans modélisation partagée et sans portail d'accès commun.
- [343] Plusieurs mesures simples permettraient de contribuer à une meilleure capitalisation :

Recommandation n°12 : Organiser la capitalisation :

- 1) **Prévoir un volet d'information et de diffusion des bonnes pratiques soit par le biais d'une rubrique « espace professionnels » au sein du futur site « www.parentalite.fr » soit en faisant monter en puissance le site existant www.apriles.net administré par l'Odas (avec notamment des financements CNAF et CCMSA).**
- 2) **Développer des journées d'échange interinstitutionnelles entre professionnels pour faciliter le brassage des cultures professionnelles et le décloisonnement (CAF, MSA, conseils généraux, DDCS...)**
- 3) **Organiser une journée annuelle de la parentalité au sein du réseau CNAF**

3.4.2. Renforcer l'évaluation

- [344] L'évaluation des actions d'accompagnement à la parentalité est à conforter, par exemple :
- en suivant dans le temps la trajectoire de cohortes de parents et d'enfants ayant fréquenté des LAEP ;

- en suivant dans le temps la trajectoire individuelle et scolaire d'élèves bénéficiaires d'actions CLAS, par comparaison avec des groupes de contrôle ;
- en mettant en œuvre des enquêtes qualitatives auprès de couples ayant bénéficié d'une médiation familiale (enquêtes de type « que sont-ils devenus »).

[345] L'évaluation est aussi à développer pour mieux mesurer l'incidence budgétaire du développement de la médiation sur les coûts de fonctionnement de l'institution judiciaire (impact sur le nombre de contentieux ultérieurs etc).

[346] Il est souhaitable que l'évaluation ne soit pas portée exclusivement par la CNAF, principal opérateur, mais que l'Etat et le secteur associatif soient également partie prenante. Le CNSP et le HCF doivent également être mobilisés et associés à cette fonction d'évaluation.

Recommandation n°13 : Développer l'évaluation, notamment longitudinale, et garantir sa dimension partenariale

3.5. *Recommandations pour la nouvelle convention d'objectifs et de gestion de la CNAF*

3.5.1. Renforcer fortement le volet parentalité de la Convention d'Objectifs et de Gestion 2013-2016 de la CNAF

[347] La politique d'accompagnement à la parentalité ainsi réaffirmée sera gérée largement, avec des moyens supplémentaires, par l'opérateur national qu'est la branche famille, principalement la CNAF, et à un degré moindre la CCMSA.

[348] La Convention d'Objectifs et de Gestion entre l'Etat et la CNAF, négociée au 1er trimestre 2013, sera l'occasion de conforter ce rôle central d'opérateur en matière d'accompagnement à la parentalité, et de préciser les objectifs et moyens affectés pour la période quadriennale à venir.

[349] Signalons que la présence de la CCMSA et des caisses de MSA reste cruciale dans le dispositif pour la couverture de familles rurales et des territoires ruraux. Sa COG couvre la période 2011-2015, il est possible d'envisager en anticipation de son renouvellement, ou un avenant permettant d'accompagner la MSA dans cette évolution.

[350] La cohérence et la lisibilité de la politique d'accompagnement à la parentalité doivent apparaître plus clairement dans la nouvelle COG de la CNAF que dans la précédente, où elles étaient en partie dispersées entre la mission 2, mais aussi dans la mission 3, comme l'animation collective famille (ACF) des centres sociaux. De plus, certains mélanges conceptuels sont à éviter. Ainsi, dans la mission 2 « soutenir la fonction parentale et faciliter les relations parents-enfants », l'action 1 du programme 1 est « Compenser les charges familiales par le versement de prestations », ce qui n'est pas de même nature. Il est proposé de regrouper dans une même mission de la COG l'ensemble des actions relatives à la parentalité.

Recommandation n°14 : Rassembler l'ensemble des actions relatives à la parentalité dans un même chapitre (mission) au sein de la future COG de la CNAF.

3.5.2. Conforter les capacités de pilotage et d'animation de la tête de réseau CNAF

[351] Pour assurer la montée en puissance de la politique d'accompagnement à la parentalité, et notamment l'animation du réseau et le lien avec l'Etat, la tête de réseau de la branche famille doit pouvoir s'appuyer sur un minimum de moyens humains. La mission recommande d'étoffer l'état-major de la CNAF dans le champ parentalité avec 2 postes, l'un chargé du site internet, l'autre de l'animation et de la capitalisation. En revanche, la mission estime que le transfert des crédits REAAP/CLAS et la mission d'opérateur confiée aux CAF peut être absorbée par le réseau des CAF à effectifs globalement constants.

Recommandation n°15 : Renforcer les capacités de pilotage de la tête de réseau CNAF avec deux postes ETP (site internet et animation des REAAP). La mission d'opérateur confiée aux CAF doit être absorbée par le réseau à effectifs constants.

3.5.3. Assurer la montée en charge des dispositifs en s'appuyant sur les lieux naturels et en veillant à la couverture territoriale de l'offre

[352] L'action de la branche famille pour l'accompagnement à la parentalité dans le cadre de la nouvelle COG nécessite des moyens nouveaux. Ces crédits « parentalité » du fonds national d'action sociale devront être clairement individualisés pour ne pas risquer d'être absorbés en cas de besoin, pour l'accueil de la petite enfance notamment, qui est une politique pleinement complémentaire.

[353] Les moyens budgétaires nouveaux, de l'ordre de 75 M€ permettront d'amplifier l'ensemble des actions d'accompagnement à la parentalité, et de mieux couvrir l'ensemble du territoire.

[354] La question de la couverture territoriale est en effet essentielle, et concerne l'ensemble des dispositifs. L'enquête de la mission montre de grandes disparités sur le territoire, qu'il s'agisse notamment des LAEP, de la médiation familiale ou des espaces rencontres.

[355] Dans le même temps, les structures d'animation sociale, les centres sociaux, ou celles d'accueil de la petite enfance, sont des atouts insuffisamment utilisés pour le soutien à la parentalité, alors même que la CAF conventionne, de façon pluriannuelle, ces équipements et services. L'enjeu est de s'appuyer sur ces réseaux qui maillent le territoire et la vie sociale.

3.5.3.1. Poursuivre le développement des Actions Parentalités (ex REAAP) avec pour objectif de toucher 2 familles sur 10

[356] Les objectifs recommandés sont :

- de toucher deux familles sur dix au lieu de une sur dix aujourd'hui,
- de structurer la fonction d'animation en identifiant clairement le financement de cette fonction d'animation,
- de susciter si nécessaire la mise en place de comités locaux pour assurer une conduite de projets au plus près des familles,
- d'assurer une meilleure visibilité des actions en investissant les lieux naturellement fréquentés par les familles,
- de développer des journées départementales de la parentalité, déjà expérimentées dans de nombreux départements,
- de mettre en place des portails d'information départementaux,
- de développer des conventions financières pluriannuelles,
- de s'appuyer sur le futur référentiel national et sur les documents d'orientation départementaux pour promouvoir la qualité et la pertinence des actions financées.

Recommandation n°16 : Fixer pour objectif aux Actions Parentalités (REAAP) de toucher 2 familles sur 10.

3.5.3.2. Engager une réflexion de fond sur le devenir des CLAS

- [357] Dans le paysage éducatif, les CLAS occupent une place singulière : la « pédagogie du détour », le dépaysement des enfants hors de l'enceinte de l'école, l'intervention de bénévoles et de jeunes en service civique, l'ouverture via le CLAS à des activités socio-culturelles, l'ancrage des CLAS dans les territoires prioritaires, l'association des parents, constituent des atouts à préserver.
- [358] La réforme des rythmes scolaires peut avoir des implications importantes, qu'il conviendra d'intégrer. Il serait également judicieux de réviser à cette occasion la charte de 2001.
- [359] Par ailleurs, on peut s'interroger sur le bien-fondé d'un financement par une prestation de service, qui a le mérite de solvabiliser les opérateurs, mais a tendance à « standardiser » l'offre de service. Sans doute un financement sous forme d'aides au projet pourrait-il être envisagé et expérimenté. Enfin, il convient de sécuriser le financement de la formation des bénévoles et de développer et enrichir la composante « accompagnement à la parentalité » des CLAS, qui deviendraient des actions parentalité – scolarité.

Recommandation n°17 : Remettre à plat le dispositif des CLAS

3.5.3.3. Conforter la fonction « animation collective famille » des centres sociaux autour de la parentalité

- [360] L'accueil des familles, leur information, leur orientation, l'animation sociale, sont au cœur du projet des centres sociaux, comme le souligne la circulaire de la CNAF du 20 juin 2012. L'animation collective famille est un complément naturel à leur action. C'est cette dimension que la mission propose de conforter dans la durée en faveur de l'accompagnement à la parentalité, en révisant leur référentiel qui date d'une circulaire CNAF de 1998. Le rôle du « référent famille » est à préciser en faveur de la parentalité. L'information des familles, et leur orientation, la mise en place de groupes de paroles, création de lieux d'accueil, accompagnement à la scolarité etc. sont à mettre au cœur de leur mission.
- [361] L'objectif quantitatif est une progression du nombre de centres sociaux engagés dans l'animation collective famille (ACF), en passant d'un taux de 80 % à 90 %, pour une meilleure couverture du territoire. Le financement doit être conforté, avec une revalorisation significative de la prestation de service ACF (progression de 10 % par an sur 3 ans).
- [362] Le coût estimé de cette double montée en puissance, en année terminale de la COG, avec une progression à compter de 2014, est de l'ordre de 12 M€

Recommandation n°18 : Conforter le rôle des centres sociaux et des espaces de vie sociale en matière d'accompagnement à la parentalité, en développant quantitativement et qualitativement la fonction « animation collective famille » (ACF).

3.5.3.4. Mettre les structures d'accueil de la petite enfance au service de l'accompagnement à la parentalité.

- [363] Les crèches et multi-accueils encadrés par le système de la prestation de service unique, visent prioritairement à optimiser au maximum leurs moyens. Les professionnels de l'équipement ne disposent pas du temps nécessaire à l'accompagnement des parents, puisque seules deux heures par mois sont intégrées dans le mode de financement. Ces structures des lieux privilégiés pour développer, par exemple, des groupes de parole, des lieux d'écoute enfants parents, des mini-conférences... Les relais assistantes maternelles (RAM), lieux d'accueil et d'orientation des parents avant même la naissance, ont aussi des atouts à utiliser. Il convient de conforter le rôle de ces structures. Les RAM notamment peuvent être le support à des actions d'information et d'animation autour de la naissance.
- [364] Une première hypothèse, à minima, serait de doubler les heures mensuelles de concertation prévues pour les relations avec les parents, pour développer l'accompagnement à la parentalité.
- [365] Une hypothèse plus volontariste et ambitieuse, nécessitant une réflexion collective plus poussée, avec l'éventualité d'une prestation de service, forfaitaire et complémentaire, pour les équipements et services qui s'engagent à développer des actions d'accompagnement à la parentalité. Par exemple, un lieu d'écoute le samedi matin, avec l'appui d'un professionnel, qui pourrait être extérieur à l'équipe.
- [366] Les RAM, évoluant en Relais Petite Enfance, participeraient à ce mouvement, en particulier au niveau de l'information des familles.
- [367] L'estimation financière est de l'ordre de 10 M€ dans l'hypothèse de base, et monterait à une quinzaine de millions au moins dans l'hypothèse plus ambitieuse, sur la base d'environ 3000 établissements et services concernés.

Recommandation n°19 : Utiliser les structures d'accueil de la petite enfance pour proposer une offre d'accompagnement à la parentalité sur tout le territoire, là où passent les parents de jeunes enfants.

3.5.3.5. Densifier le maillage du territoire en lieux d'accueil enfants parents (LAEP)

- [368] En moyenne, mais avec de fortes inégalités territoriale, la France compte un LAEP pour 4000 enfants de moins de 6 ans. On dénombre au moins un LAEP par département mais un tiers des départements concentrent 70 % de l'offre.
- [369] Compte tenu de l'intérêt manifeste de ces lieux, la mission recommande de densifier le maillage du territoire afin d'atteindre d'ici la fin de la COG un LAEP pour 3500 enfants, en veillant à la réduction des disparités territoriales.
- [370] Plusieurs expériences locales soulignent l'intérêt – à la fois en terme de visibilité et pour des raisons d'optimisation des coûts immobiliers et en personnels – d'héberger les LAEP dans les mêmes locaux que des crèches ou bien au sein de centres sociaux. Une expérience probante de LAEP au sein d'une école maternelle (le samedi matin) a également été rapportée à la mission
- [371] La prestation de service des CAF, à conforter, sera décisive pour cette amélioration de la couverture du territoire. Une enveloppe de l'ordre de 3 millions est à prévoir en fin de COG.

Recommandation n°20 : Développer la couverture territoriale en lieux d'accueil enfant-parents avec un objectif de un LAEP pour 3500 enfants âgés de 0 à 6 ans en fin de COG

3.5.3.6. Accroître de 50 % l'offre de médiation familiale et d'espaces rencontres

[372] 12 % des départements n'ont actuellement pas d'espaces-rencontre sur leur territoire et dans la majorité des départements, il n'existe qu'un ou deux espaces-rencontre. 60 % des services de médiation ne peuvent proposer des séances en dehors du chef lieu du département. Certains services, comme dans le Rhône, sont saturés et doivent demander à la Justice de ne plus prescrire. Dans d'autres, les médiations d'origine judiciaires sont faibles, mais nécessiteraient un développement. Pour la mission, un accroissement massif, à hauteur de 50 %, de l'offre de médiations familiale est nécessaire, compte tenu des enjeux de prévention qui s'attachent à ces dispositifs : il s'agit de passer de 4 % à 6 % du nombre de séparations de couples, sachant que la FENAMEF estime les besoins à 10 %. Les évaluations préconisées par ailleurs devront permettre de valider d'éventuels nouveaux objectifs au-delà de la COG.

[373] Pour le financement de ces médiations, outre le ministère de la Justice qui devrait bénéficier de moyens accrus, par redéploiement des moyens dédiés du ministère des affaires sociales, la prestation de service CAF, et son montant, joue un rôle déterminant. La dégradation de son pouvoir solvabilisateur est très préoccupante. Le financement réel est estimé à 47 % environ du prix plafond au lieu des 66 % théoriques. Outre l'évolution du prix plafond, un rebasage est indispensable pour garantir le développement, et sécuriser, les services de médiation. Un complément des collectivités territoriales, notamment le conseil général, est légitime pour ce type d'action.

[374] Il en est de même pour les espaces rencontres : un développement de 50 % est préconisé, pour mailler le territoire, et un financement sécurisé par une prestation de service CNAF, avec compléments du ministre de la Justice et des collectivités, conseil général notamment.

[375] Le coût estimé pour la CNAF, effet volume et effet prix inclus, est de l'ordre de 17 M€ pour la médiation familiale, et de l'ordre de 5 M€ pour les espaces rencontres.

Recommandation n°21 : Fixer un objectif de développement de 50 % du nombre des médiations familiales, et de 50 % des espaces rencontre, en maillant mieux le territoire.

Recommandation n°22 : Réévaluer la prestation de service « médiation familiale » pour atteindre un niveau effectif de prise en charge de 66 % du prix plafond dont le niveau doit suivre l'évolution des coûts, et créer une prestation de service CNAF pour les espaces rencontres

3.5.3.7. Développer l'aide au départ en vacances des familles les plus vulnérables

[376] Malgré le nombre élevé de familles ne partant jamais en vacances pour des raisons financières, le nombre de familles à bas revenus bénéficiant de l'aide aux vacances sociales (AVS) demeure très faible et progresse lentement, de 3500 familles en 2009 à 3856 familles en 2011. La mission recommande un doublement de ce dispositif, pour un coût estimé de 0,5 M€ L'ingénierie sociale autour de l'accompagnement des familles partant en vacances pour la 1^e fois doit également être renforcée.

Recommandation n°23 : Doubler le nombre de familles à bas revenus bénéficiaires de l'aide aux vacances sociales

3.5.3.8. Endiguer la diminution des heures de TISF des CAF et mettre en place des interventions coordonnées CAF-conseil général

[377] La qualité de l'offre, l'innovation en matière de soutien à la parentalité ne doivent pas pour autant s'accompagner d'une difficulté de présence de travailleuses en intervention sociale et familiale (TISF). En effet, une étude de 2009 sur les TISF, confiée par la DGCS au cabinet GESTE⁷⁶ conclut à la pertinence des TISF comme mode d'intervention auprès des familles et préconise de « réaffirmer comme axes principaux le soutien à la parentalité, l'accompagnement social des personnes, l'éducation, en prenant appui sur la réalisation des activités de la vie quotidienne. »

[378] Cependant, les données de la CNAF font apparaître une baisse de 50 % des heures de TISF et de 25 % de crédits entre 2001 et 2011. Cette baisse a eu pour conséquence un déport partiel vers les interventions relevant de l'aide sociale à l'enfance, de façon mécanique et parfois inadaptée à la situation de la famille.

[379] Les risques de chevauchements sur les périmètres d'intervention des conseils généraux et des CAF apparaissent particulièrement dans le cadre de la prévention précoce. Outre une stabilisation des moyens d'intervention des CAF, il paraît souhaitable d'établir un protocole d'interventions des TISF entre le conseil général et la CAF à l'instar de celui mis en place dans le département du Pas-de-Calais afin d'améliorer l'adéquation et la cohérence des interventions auprès des familles. Le développement d'interventions coordonnées doit être expertisé. (par ex financement par l'ASE au titre de la prévention précoce d'une partie du reste à charge des familles pour une intervention TISF de la CAF). Une enveloppe financière de l'ordre de 5 millions est préconisée pour cette action.

Recommandation n°24 : Endiguer la baisse du volume des interventions des TISF des CAF et passer des protocoles entre les CAF et les conseils généraux pour organiser la complémentarité et la cohérence des interventions des TISF

⁷⁶ Etude sur les Techniciens de l'intervention sociale et familiale : missions, compétences, modes d'intervention et image, cabinet GESTE, juin 2011

Conclusion

- [380] Au terme de cette revue de politique publique, l'IGAS estime que les pouvoirs publics ont tout intérêt à consolider et amplifier le soutien à la parentalité.
- [381] Les dispositifs mis en œuvre, peu coûteux pour les finances publiques, répondent à des objectifs pertinents et contribuent au maintien de la cohésion sociale.
- [382] Les modalités d'intervention gagneront en clarté et en efficacité en positionnant la branche famille comme opérateur de cette politique publique. Il conviendra d'être vigilant, dans cette transition, au maintien de la dimension partenariale des actions.
- [383] Le doublement préconisé des moyens budgétaires dédiés au soutien à la parentalité constitue un investissement social indispensable permettant de répondre à une demande sociale insuffisamment prise en compte aujourd'hui.

Bénédicte JACQUEY-VAZQUEZ

Michel RAYMOND

Patricia SITRUK

Les recommandations de la mission

N°	Recommandations	Autorités responsables
<i>Faire de l'accompagnement à la parentalité une priorité reconnue de la politique familiale</i>		
1	Mandater la CNAF, comme opérateur national et les CAF comme opérateurs locaux de la politique publique parentalité, et réviser l'arrêté du 30 octobre 2001 relatif à l'action sociale des CAF	Etat (DSS/DGCS)
2	Doubler, par redéploiement les crédits nationaux du fonds national d'action sociale de la CNAF consacrés au soutien à la parentalité, soit 75 millions d'euros environ en fin de période.	Etat (DSS)
<i>Rénover la gouvernance</i>		
3	Pérenniser le CNSP pour une durée de 5 ans, organiser sa complémentarité avec le HCF, dynamiser ses modalités de fonctionnement, revoir son appellation (Conseil national de la parentalité)	Etat (DGCS)
4	Conforter le pilotage local partenarial Etat –CAF- Conseil général en respectant la diversité locale de ce partenariat. Confier le secrétariat à la CAF sauf accord local spécifique.	DGCS/DDCS
5	Etablir un document d'orientations départemental « parentalité » commun, à partir d'un diagnostic partagé, visant à établir une offre de service cible sur tout le territoire et à définir une feuille de route commune.	Niveau local (CAF / CG / DDCS)
6	Rationaliser le financement des actions de parentalité au niveau de l'Etat : 1) Mettre fin au financement par la DGCS des actions de parentalité (BOP 106 – action 1), cette fonction étant désormais assurée par la branche famille 2) Transférer de la DGCS au ministère de la justice les crédits Etat relatifs à la médiation familiale et aux espaces rencontres 3) Evaluer l'opportunité d'accroître l'effort budgétaire du ministère de la justice en faveur de la médiation familiale et des espaces rencontres	DGCS/ Ministère de la Justice/ Direction du budget
<i>Fixer un cadre d'intervention clair</i>		
7	Elaborer un référentiel national « parentalité » et actualiser les textes de référence, souvent anciens, après débats et avis du CNSP	DGCS/CNAF/CNSP
8	Banaliser l'accès en développant l'offre d'accompagnement à la parentalité dans des lieux universels, naturels, fréquentés par les familles : écoles, centres sociaux, crèches, relais petite enfance, centres PMI...	CNAF, MSA,, CAF et collectivités territoriales

9	Mettre à la disposition des familles un site internet national et un portail d'information départemental	CNAF
10	Créer un « Fonds national parentalité » à la CNAF, au sein du FNAS, regroupant au minimum les anciennes actions REAAP et CLAS, et décliné sous forme d'appels à projets départementaux. Le label « Action Parentalité » deviendrait le seul label pour toutes les actions, financées ou non par le fonds.	CNAF
11	Mettre en œuvre de conventions pluriannuelles pour les actions pérennes	CAF et partenaires locaux
<i>Organiser la capitalisation et renforcer l'évaluation</i>		
12	Organiser la capitalisation : 1) Prévoir un volet d'information et de diffusion des bonnes pratiques soit par le biais d'une rubrique « espace professionnels » au sein du futur site « www.parentalite.fr » soit en faisant monter en puissance le site existant www.apriles.net administré par l'Odas. 2) Développer des journées d'échange interinstitutionnelles entre professionnels pour faciliter le brassage des cultures professionnelles et le décloisonnement (CAF, MSA, conseils généraux, DDCS...) 3) Organiser une journée annuelle de la parentalité au sein du réseau CNAF	DGCS/CNAF/CG/MSA
13	Développer l'évaluation, notamment longitudinale, et garantir sa dimension partenariale	DGCS/DREES/HCF/CNAF
<i>Recommandations pour la nouvelle convention d'objectifs et de gestion de la CNAF</i>		
14	Rassembler l'ensemble des actions relatives à la parentalité dans un même chapitre (mission) au sein de la future COG de la CNAF.	Etat/CNAF
15	Renforcer les capacités de pilotage de la tête de réseau CNAF avec deux postes ETP (site internet et animation des REAAP). La mission d'opérateur confiée aux CAF doit être absorbée par le réseau à effectifs constants.	Etat/CNAF
16	Fixer pour objectif aux REAAP de toucher 2 familles sur 10	Etat/CNAF
17	Remettre à plat le dispositif des CLAS	Etat/CNAF
18	Conforter le rôle des centres sociaux et des espaces de vie sociale en matière d'accompagnement à la parentalité, en développant quantitativement et qualitativement la fonction « animation collective famille » (ACF).	Etat/CNAF
19	Utiliser les structures d'accueil de la petite enfance pour proposer une offre d'accompagnement à la parentalité sur tout le territoire, là où passent les parents de jeunes enfants.	Etat/CNAF
20	Développer la couverture territoriale en lieux d'accueil enfant-parents avec un objectif de un LAEP pour 3500 enfants âgés de 0 à 6 ans en fin de COG	Etat/CNAF

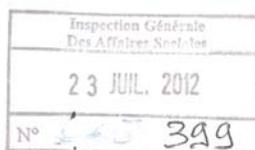
21	Fixer un objectif de développement de 50 % du nombre des médiations familiales, et de 50 % des espaces rencontre, en maillant mieux le territoire.	Etat/CNAF
22	Réévaluer la prestation de service « médiation familiale » pour atteindre un niveau effectif de prise en charge de 66 % du prix plafond dont le niveau doit suivre l'évolution des coûts, et créer une prestation de service CNAF pour les espaces rencontres	Etat/CNAF
23	Doubler le nombre de familles à bas revenus bénéficiaires de l'aide aux vacances sociales	Etat/CNAF
24	Endiguer la baisse du volume des interventions des TISF des CAF et passer des protocoles avec les conseils généraux pour organiser la complémentarité et la cohérence des interventions des TISF.	Etat/CNAF

Lettre de mission



*La Ministre des Affaires Sociales
et de la Santé*

Cab/MT/DB/ALI/MGD/D.12-3896



*La Ministre déléguée,
chargée de la Famille*

Paris, le 20 JUL. 2012

Monsieur le Chef de l'inspection générale des affaires sociales,

Les politiques de soutien à la parentalité recouvrent un spectre d'intervention très large : réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents (REAAP), points infos famille, parrainage, accompagnement à la scolarité, médiation familiale, lieux d'accueil enfants parents, PMI, aide sociale à l'enfance etc.

D'autres dispositifs destinés à la petite enfance et aux jeunes impliquent aussi les parents (les maisons des adolescents, les points d'accueil et d'écoute des jeunes, les espaces santé-jeunes).

Malgré son importance pour les familles, cette politique souffre d'un manque de lisibilité et de capacité à diffuser les initiatives les plus innovantes. Par ailleurs, ses financements sont complexes et restent fragiles.

Dans la perspective de la négociation de la prochaine convention d'objectifs et de gestion entre l'Etat et la branche famille, un bilan des politiques de soutien à la parentalité apparaît donc nécessaire, afin d'évaluer tant leur apport pour les familles que leur mode de gouvernance et de proposer des pistes d'avenir.

Nous vous demandons par conséquent de conduire une mission visant à :

- dresser **Pétat des lieux** des politiques de soutien à la parentalité. Vous veillerez notamment à les identifier en fonction de leurs objectifs, de leurs populations cibles et de leurs sources de financement. Vous identifierez également les principales initiatives locales menées en complément des politiques nationales. Vous veillerez à mettre en avant les meilleures pratiques, en France ou à l'étranger.

- procéder à une **évaluation** des dispositifs nationaux de soutien à la parentalité, tant en termes de qualité qu'au niveau de leur gouvernance globale ;

- proposer des **orientations** pour les années à venir pour la politique de soutien à la parentalité.

Monsieur Pierre BOISSIER
Chef de l'inspection générale des affaires sociales
39-43, quai André Citroën
75739 PARIS CEDEX 15

Ministère des Affaires Sociales et de la Santé – 14 avenue Duquesne 75007 Paris

Nous souhaitons que vous nous remettiez votre rapport le 3 décembre 2012. Compte tenu du calendrier de négociation de la convention d'objectifs et de gestion de la branche famille, nous vous remercions par ailleurs de bien vouloir nous faire parvenir une note d'étape le 15 octobre 2012.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Chef de l'inspection générale des affaires sociales, l'expression de nos sincères salutations.

Mme & moi,

Marisol Touraine

Marisol TOURAINE



Dominique BERTINOTTI

Liste des personnes rencontrées

MINISTERES

Cabinet de la ministre déléguée à la famille

Sylvain LEMOINE, conseiller technique
Maurice-Pierre PLANEL, conseiller technique
Philippe RANQUET, directeur de cabinet

Direction générale de la cohésion sociale

Sabine FOURCADE, directrice générale
Florence LIANOS, sous-directrice enfance et famille
Hélène PAOLETTI, Hélène Paoletti, Chef du bureau familles et parentalité

Direction de la sécurité sociale

Thomas FATOME, directeur
Jean-Benoît DUJOL, sous-directeur de l'accès aux soins, des prestations familiales et des accidents du travail
Marie-Anne JACQUET, adjointe au sous-directeur

Direction de protection judiciaire de la jeunesse

Mireille GAUZERE, directrice-adjointe de la PJJ
Delphine BERGERE, adjointe au chef de bureau des méthodes et actions éducatives
Isabelle COMAS, bureau des méthodes et actions éducatives

Service de l'accès au droit

Didier LESCHI, chef de service
Laurence CHAINTRON, chef du bureau de l'accès au droit

Direction générale de l'enseignement scolaire

Roger VRAND, sous-directeur
Nadine NEULAT, chef du bureau santé, action sociale et sécurité
Mme MORRISON, bureau de la vie scolaire et des relations avec les parents

ACTEURS NATIONAUX

Haut-Conseil de la Famille

Bertrand FRAGONARD, président délégué
Elizabeth LE HOT, secrétaire générale
Frédérique LEPRINCE, chargée de mission

Association des départements de France (ADF)

Jean Pierre HARDY, chef de service, politiques sociales

Association des maires de France (AMF)

Madame LAITHIER, Adjointe au maire de Nancy, Présidente du groupe de travail « petite enfance »
Madame SERRES-COMBOURIEU, responsable du département Action Sociale, Educative, Sportive et Culturelle

Sarah OTHMANN, conseillère technique, Département Action Sociale, Educative, Sportive et Culturelle

Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF)

Véronique DELAUNAY- GUIVARCH, responsable adjointe du département " enfance, parentalité"

Frédéric MARINACCE, directeur des prestations et de l'action sociale

Mutualité Sociale agricole caisse centrale (MSA)

Bruno LACHESNAIE, directeur de l'action sanitaire et sociale et des services aux personnes

Eliane DENECHÉAU, chargée de mission parentalité

Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSE)

Frédéric CALLENS, directeur de cabinet

Serge FRAYSSE, directeur de l'éducation, de la santé, de la famille et de la jeunesse

Centre d'analyse stratégique

Mme Marie-Pierre HAMEL (entretien téléphonique)

ASSOCIATIONS

UNAF

Guillemette LENEVEU, directrice générale

François EDOUARD, vice-président

Jean-Philippe VALLAT, sous-directeur des recherches, études et actions politiques

Sophie MAGGIANI, chargée de mission parentalité

Fédération nationale de l'école des parents et des éducateurs (FNEPE)

Vincent de VATHAIRE, président

Mirentxu BACQUERIE, administratrice, directrice générale de l'EPE IdF

David VAN PEVENACGE, directeur

ATD Quart Monde

Maryvonne CAILLAUX

Bruno TARDIEU, délégué national

Fédération des centres sociaux et socioculturels de France

Benjamin PIERRON, président

François VERCOUTERE, délégué général

Union nationale des acteurs de parrainage de proximité (UNAPP)

Lise-Marie SCHAFFHAUSER, présidente

Nicole PRUDHOMME

Fédération nationale des associations de médiation familiale (FENAMEF)

M. LECONTE, Président d'honneur

Sophie LASSALLE, Secrétaire générale

UNIOPSS

M. Dominique BALMARY, Président

M CLEMENT, Directeur

Mme Christine ATTALI MAROT, présidente de la commission petite enfance

M. Philippe DUPUY, administrateur, représentant de l'ACEPP

PERSONNALITES QUALIFIEES

François BERGER, magistrat honoraire (entretien téléphonique)
Jacqueline COSTA-LASCOUX, sociologue
Etienne MARIE, inspecteur général des affaires sociales
Philippe GEORGES, inspecteur général des affaires sociales

DEPARTEMENTS

Ain

Direction départementale de la cohésion sociale

Corinne GAUTHERIN, directrice
Philippe ABEL, chef du Pôle solidarité et accès aux droits
Sarina HAMITOUCHE, chef de l'unité soutien aux publics

Education nationale

Janine BENOIT, conseillère technique

Conseil Général

Christine GONNU, vice-présidente
Thierry CLEMENT, directeur général adjoint Solidarité
Catherine BEGARD, responsable PMI

UDAF

Michèle JAILLET, présidente
Eric MOREAU, directeur

CAF

Marie-Claire LAURENT-SANNA, directrice
Benoit AMARGER, sous-directeur
Elisabeth BERNADAC, responsable de service, accompagnement des territoires
Alain MONCEL, conseiller technique parentalité

MSA Ain-Rhône

Ludovic MARTIN, directeur
Laurence BOURCEAUX, responsable Action sanitaire et sociale

Acteurs associatifs

Mme FERRET, directrice Ecole des Parents
Mme LARDELLIER; médiatrice, école des parents
Ellen COMBES, co-présidente association Yapock
Mme BERTHIER, présidente association Graine de parents
Mme Céline MOREAU, trésorière graine de parents

Bouches du Rhône

Direction départementale de la cohésion sociale

Josiane REGIS Directrice par intérim
Laetitia STEPHANOPOLI Directrice Pôle FEJAS
Dominique TROVATO Chargée des dispositifs parentalité

Conseil général

Jehan- Noël FILATRIAU Directeur Général solidarité
Danièle PERROT Directrice enfance
Docteur Jacques COLLOMB Directeur PMI

CAF

Julien ORLANDINI Directeur Adjoint
Céline ARGENTI Chef de Service
Claudine SCHOUKROUN Responsable pôle parentalité
Blandine FISCUS Chargée de coordination
Adèle PEUZIN animatrice réseau parents 13

UDAF

Gérald FOURNIER Président
Rébiha MEYSSONNIER Directrice
Laurent CHILLIO, chargé d'études
Mina FAIQ, chargée de mission

MSA

Sophie CLAVIERE Responsable Action Sociale
Karine SEBASTIANI Adjointe

Acteurs associatifs

Mounir GHARES, directeur du centre social Del Rio
Annie GERDJIGIAN, référente famille du centre social Del Rio
Chantal MARION, directrice association *A mots ouverts*
Béatrice BERNOLE, médiatrice familiale *A mots ouverts*
Frédérique TRIAIDOT, directrice association *Ecole des parents et des éducateurs*
Isabelle AUDRY, coordination des animations *Ecole des parents et des éducateurs*

Ille-et-Vilaine

Direction départementale de la cohésion sociale (PP)

Xavier GABILLEAU, directeur adjoint
Gaëlle DANTON, responsable développement social et lutte contre l'exclusion
Rudy POQUERUSSE, assistant social, politiques enfance, famille et hébergement d'urgence

Conseil général

Anne LEVEVRE, médecin départemental de PMI
Jean François DAVY, responsable adoption et accès aux données personnelles
Marion SEBILLE, responsable adjointe PMI-ASE (en remplacement)
Claudie DANIEL, chef de service Info en ligne

CAF

Corinne HALLEZ, directrice
Anne BASTIEN, directrice adjointe
Jacqueline JAN, responsable pôle cohésion sociale et famille
Aude BOUVIER, conseiller technique parentalité
Mickaël TRIBALLEAU, conseiller technique animation vie sociale, vacances, jeunesse

Acteurs associatifs

Jonathan BOISLIVEAU, animateur du LAEP association *Merlinpinpin*
Christine NOURRIT, animatrice association *Atout Parents*
Sylvie LOYSANCE, référent Club Parents, co présidente de la CSF (Saint Sauveur des Landes)
Claire DUHAMEL BRISSON, médiatrice familiale, association *Espace médiation*

Pas-de-Calais

Préfecture

Luc CHOUCHKAIEFF, sous préfet

Direction départementale de la cohésion sociale

Serge SZARZYNSKI, directeur

Madame OUDAR, chargée de mission parentalité

Conseil général

Pierre MIQUEL, directeur de l'Enfance et de la Famille

M. SERGEANT, chef du bureau des actions de prévention et protection administrative

CAF

Monsieur BOULNOIS, directeur de la CAF

Madame BOURDON, directrice de l'action sociale

Mme THOMAS, adjointe

MMe CREPIN adjointe

Madame LEGRY, conseillère technique « parentalité »

Ministère de l'Education Nationale

Madame MOUQUET -BURTIN, directrice académique adjointe

Patricia ROUSSEAU, conseillère technique de service social en faveur des élèves

Anne SALHAHAJI, conseillère technique de service social en faveur des élèves

Cour d'Appel de Douai

M. COQUET, président du TGI d' Arras

Vinciane de JONGH, Magistrate chargée de mission Médiation Familiale

Acteurs associatifs

Laurence MEROT, Colline ACEPP 59/62

Virginie BRASSEUR, Fédération des Centres sociaux du Pas de Calais

Centre Social Jean FERRAT à Arques

Anne-Marie BULTEL, bénévole CLAS

Gladys BROUTEL, enseignante

Roselyne SEVILLARD, parent

Sylvain CLABAUX, responsable enfance-jeunesse

Marie PROVENCE, parent

Vincent PROVENCE, parent

Fanny RENSY, référente famille

Olivier LEFEVER, directeur du centre social

Centre social de Longuenesse

Une douzaine de parents et enfants participants et acteurs du projet « La caravane »

Pyrénées Orientales

Direction départementale de la cohésion sociale

Eric DOAT, directeur

Anne GROSJEAN, responsable du pôle Cohésion sociale

Véronique CHEVALIER, suivi des dispositifs parentalité

Conseil général

Lucie RAULIN, directrice en charge de la prospective sociale, des partenariats et de la vie associative, co-pilote du REAAP

CAF

Martine VILETTE, directrice de l'action sociale, co-pilote REAAP
Frédérique MAS, chargée de mission

MSA

Sylvie GREGOIRE, responsable action sanitaire et sociale

UDAF

Vincent GUEDON, directeur
Dominique RUMEAU, chargée de mission action familiale

Acteurs associatifs

Angelique SAUZIN, coordonnatrice LAEP « l'île aux parents »
Sophie BERTAUD, chef de service foyer maternel « le rivage »
Alain JACOB, directeur de l'Association Catalane d'Action et de Liaison (ACAL)

Seine et Marne

Direction départementale de la cohésion sociale

Philippe SIBEUD, directeur
Paul VITANI, directeur adjoint
Joseph DE TARRAGON, responsable de pôle
Jacqueline TAVIAUX, service enfance-famille

Conseil Général

Mme le Dr CONTE, médecin chef de la PMI

CAF

Alain CHELLOUL, directeur adjoint
Béatrice HAVET-DASSONVILLE, responsable de l'action sociale
Mlle LANNES, responsable adjointe de l'action sociale

Inspection académique

Mme Christine TRUBERT, responsable du service social en faveur des élèves

UDAF

Marie-Madeleine PATTIER, présidente
Christine DE BELSUNCE, directrice

Association La Brèche

Mme Gaëlle LAGARDE
Mme Chantal CAMBREZI

Deux-Sèvres

Préfecture

M. Pierre LAMBERT, préfet

Direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations

M. Christian JEANNE, directeur
Mme Marie-Thérèse PIAT, inspectrice principale

Conseil Général

Mme Mariannig HALL, DGA Santé-Solidarité
Marie PAILLIER, directrice enfance-famille
Mme TRELLU-MARCHAND, chef du service de l'ASE

CAF

Magali TRIBY, directrice
Elisabeth LECOEUR, référente parentalité
Valérie ROCHER, responsable de l'action sociale
Dominique DENARIE, médiatrice familiale et coordonnatrice territoriale parentalité
Véronique HELBERT, médiatrice familiale et coordonnatrice territoriale parentalité
Nathalie SEGUIN, médiatrice familiale et coordonnatrice territoriale parentalité
Marie-Christine UBERTI, médiatrice familiale et coordonnatrice territoriale parentalité

Fédération des centres sociaux

Jean-Noël LERIDON, directeur de la fédération départementale

Communauté d'Agglomération de Niort

Mme Sabina RENAUD, responsable du service cohésion sociale

MSA

M. BENOIT, directeur, représentant la MSA au comité départemental de la médiation familiale

Ecole élémentaire Jean Macé (CLAS)

M. Jean-Marc PENTECOUTEAU, directeur

Parents

Mme Carine LEDUC, parent-animateur bénévole de l'Atelier des Parents au CSC du Centre Ville de Niort
Mme Bérangère LAMOSSET, parent-animateur bénévole de l'Atelier des Parents au CSC du Centre Ville de Niort

UDAF

Mme SABOURIN, Présidente
Nathalie LACROIX-PHILIPPE, responsable du pôle Famille-Enfance
Mme DAUDIN, médiatrice

Centre socio-culturel de Champdeniers / « les matinées du chat perché »

Mme Christelle GILBERT, coordonnatrice petite enfance
Mme Caroline VINCENT, thérapeute familiale

ADSPJ (association de médiation familiale)

Mme Florence BEAUDOUIN

Association Intermède (espace rencontre)

M GABORIT

Sigles utilisés

ACSé	Agence nationale de la cohésion sociale et de l'égalité des chances
ADF	Assemblée des départements de France
AEMO	Action éducative en milieu ouvert
AMF	Association des maires de France
ARS	Agence régionale de santé
ASE	Aide sociale à l'enfance
AVF	Aides aux vacances familiales
AVS	Auxiliaire de vie sociale
AVS	Aides aux vacances sociales
BOP	Budget opérationnel de programme
CAF	Caisse d'allocations familiales
CAS	Centre d'analyse stratégique
CCMSA	Caisse centrale de la mutualité sociale agricole
CDSP	Comité départemental de soutien à la parentalité
CLAS	Contrat local d'accompagnement à la scolarité
CNAF	Caisse nationale d'allocations familiales
CNAT	Cellule nationale d'appui technique
CNRS	Centre nationale de la recherche scientifique
CNSP	Comité national de soutien à la parentalité
COG	Convention d'objectifs et de gestion
CUCS	Contrat urbain de cohésion sociale
DARES	Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques
DDCS	Direction départementale de la cohésion sociale
DGCS	Direction générale de la cohésion sociale
DIF	Délégation interministérielle de la famille
DREES	Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques
ETP	Equivalent temps plein
FENAMEF	Fédération nationale de la médiation et des espaces familiaux
FNEPE	Fédération nationale des écoles des parents et des éducateurs
FSC	Fédération des centres sociaux
HCF	Haut conseil de la famille
IGAS	Inspection générale des affaires sociales
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
LAEP	Lieu d'accueil enfants-parents
MECS	Maison d'enfants à caractère social
MSA	Mutualité sociale agricole
ONZUS	Observatoire national des zones urbaines sensibles
PIF	Point info familles
PJJ	Protection judiciaire de la jeunesse
PLF	Projet de loi de finances

PLFSS	Projet de loi de financement de la sécurité sociale
PMI	Protection maternelle et infantile
PRE	Programme de réussite éducative
PS	Prestation de service
REAAP	Réseau d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents
RÉATE	Réforme de l'administration territoriale de l'Etat
RGPP	Révision générale des politiques publiques
TISF	Technicien de l'intervention sociale et familiale
UNAF	Union nationale des associations familiales
UNAPP	Union nationale des acteurs du parrainage de proximité
UNIOPSS	Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux
ZUS	Zone urbaine sensible



Inspection générale
des affaires sociales
RM2013-015P

Evaluation de la politique de soutien à la parentalité (MAP - volet 1)

TOME II ANNEXES

Établi par

Bénédicte JACQUEY-VAZQUEZ

Michel RAYMOND

Membres de l'Inspection générale
des affaires sociales

Patricia SITRUK

Conseillère générale des établissements de santé

- Février 2013 -

Sommaire

ANNEXE 1 : CARACTERISTIQUES SOCIODEMOGRAPHIQUES DES DEPARTEMENTS ENQUETES.....	5
ANNEXE 2 : CONTRIBUTION DES ACTEURS ASSOCIATIFS DE LA POLITIQUE DE SOUTIEN A LA PARENTALITE.....	7
ANNEXE 3 : VERBATIM : CE QUE DISENT LES PROFESSIONNELS ET LES FAMILLES.....	29
ANNEXE 4 : BONNES PRATIQUES RELEVÉES DANS LES DEPARTEMENTS ENQUETES.....	35
ANNEXE 5 : LES DISPOSITIFS DE SOUTIEN A LA PARENTALITE.....	45
ANNEXE 6 : LES EVALUATIONS INTERNATIONALES ET NATIONALES	83
ANNEXE 7 : ANNEXES FINANCIERES	97
ANNEXE 7.1 : LE SOUTIEN A LA PARENTALITE : APPROCHE FINANCIERE CONSOLIDÉE.....	99
ANNEXE 7.2 : HYPOTHESES DE MONTEE EN CHARGE DU SOUTIEN A LA PARENTALITE DANS LA PROCHAINE CONVENTION D'OBJECTIFS ET DE GESTION DE LA CNAF (SURCOUT ESTIMATIF EN ANNEE TERMINALE).....	103

Annexe 1 : Caractéristiques sociodémographiques des départements enquêtés

Le tableau ci-dessous présente quelques caractéristiques sociodémographiques des sept départements visités par la mission : l'Ain, les Bouches-du-Rhône, les Deux-Sèvres, l'Ille-et-Vilaine, le Pas-de-Calais, les Pyrénées Orientales et la Seine-et-Marne.

Un échantillon varié au plan démographique

Le pourcentage d'individus de 0 à 4 ans dans la population est un des indicateurs permettant d'évaluer les besoins en actions d'aide à la parentalité en général et plus particulièrement les LAEP. Dans les départements visités, ce taux varie autour de la moyenne nationale (6,15 %) en étant compris entre 5,34 % (Pyrénées-Orientales) et 7,20 % (Seine-et-Marne).

Trois départements se situent en-dessous de la moyenne nationale : les Pyrénées-Orientales, les Bouches-du-Rhône (5,94 %) et les Deux-Sèvres (5,93 %).

Quatre départements sont au dessus: l'Ille-et-Vilaine (6,56 %), la Seine-et-Marne, le Pas-de-Calais (6,65 %) et l'Ain (6,65 %).

A titre de comparaison, les deux départements dont le taux d'individus de 0 à 4 ans est le plus important sont la Seine-Saint-Denis (8,30 %) et le Val-d'Oise (7,53 %) ; les deux départements où ce taux est le plus faible sont le Lot (4,61 %) et la Creuse (4,26 %).

Deux groupes de départements très contrastés au plan socioéconomique

Le croisement des données relatives aux familles monoparentales d'une part et aux indicateurs sociaux d'autre part permet de distinguer deux groupes de départements relativement homogènes : le premier, formé du Pas-de-Calais, des Bouches-du-Rhône et des Pyrénées Orientales, le second, composé de l'Aine, de la Seine-et-Marne, des Deux-Sèvres et de l'Ille-et-Vilaine.

Les taux les plus élevés de familles monoparentales se trouvent dans les Bouches-du-Rhône (33,10 %), les Pyrénées Orientales (34,80 %) et dans le Pas-de-Calais (26,10 %). Ce sont également ces départements qui cumulent le plus de difficultés sociales. Ainsi dans ces trois départements la pauvreté monétaire des 0-19 ans est la plus importante. La part de la population couverte par le RSA dépasse les 10 % dans les Bouches-du-Rhône (10,90 %) et les Pyrénées-Orientales (11,20 %), et les atteint presque dans les Bouches-du-Rhône (9,80 %) alors que la moyenne nationale est à 6,20 %. Enfin la part de la population vivant en quartiers « politique de la ville » dans les Bouches-du-Rhône correspond à plus du double de la moyenne nationale (26,95 % contre 12,44 %).

A l'inverse, le taux de pauvreté monétaire est le plus faible dans les départements où la part des familles monoparentales est moins importante : Ain, Deux-Sèvres, Seine-et-Marne et l'Ille-et-Vilaine. La part des personnes vivant en quartier « politique de la ville » est comprise dans ces départements entre 1,68 % (Deux-Sèvres) et 11,18 % (Seine-et-Marne). La pauvreté monétaire est inférieure d'au moins 2,5 points à la moyenne nationale et jusqu'à 6 points en Ille-et-Vilaine. Enfin la part de la population couverte par le RSA est inférieure à 5 % alors qu'elle échelonne les 10 % dans le groupe précédent.

Preciser pour chaque indicateur :	Source et année de référence	Ain	Bouches-du-Rhône	Deux-Sèvres	Ille et Vilaine	Pas de Calais	Pyrenées Orientales	Seine et Marne	France métropolitaine
Population au 1er janvier 2009	Source : INSEE, Omphale 2010, DREES	588 133	1 979 267	367 190	977 842	1 461 430	445 737	1 316 761	62 473 876
Nb de 0-4 ans	Source : INSEE, Omphale 2010, DREES	39 118	117 603	21 769	64 133	97 158	23 801	94 592	3 839 417
% de 0-4 ans	Source : INSEE, Omphale 2010, DREES	6,65%	5,94%	5,93%	6,56%	6,65%	5,34%	7,20%	6,15%
Part de la population résidant dans des pôles urbains en 2008	Source : INSEE, Omphale 2010, DREES	35,90%	87,00%	33,00%	41,90%	68,40%	41%	46,10%	59,80%
Population résidant en quartiers politique de la ville	Sources : ONZUS, SIG-Ville, INSEE - Données RP 2006	30 156	533 420	6 167	64 325	197 649	24 820	147 183	7 772 149
Pop résidant en QPV en %	Sources : ONZUS, SIG-Ville, INSEE - Données RP 2007	5,13%	26,95%	1,68%	6,58%	13,52%	5,57%	11,18%	12,44%
Taux de pauvreté monétaire des 0-19 ans	Source : INSEE - Revenus disponibles localisés, DREES, 2008	12,70%	23,80%	15,20%	11,70%	26,90%	26,90%	12,70%	17,70%
% de bénéficiaires du RSA socle + activité majoré	Sources : INSEE, DREES, CNAF, MSA, Décembre 2010	0,02%	0,07%	0,03%	0,03%	0,05%	0,06%	0,03%	0,03%
% de la population couverte par le RSA	Sources : INSEE, DREES, CNAF, MSA, Décembre 2011	3,40%	9,80%	4,60%	3,90%	11,20%	10,90%	4,70%	6,20%
Revenu médian	Source : INSEE - Revenus disponibles localisés, DREES, 2008	31 494	27 416	27 413	28 974	26 545	24 571	34 810	28 538
% familles monoparentales parmi les familles avec enfants de moins de 25 ans	Source : Insee, RP2009 exploitation complémentaire	20,00%	33,10%	20,90%	20,50%	28,10%	34,80%	23,40%	20,40%
Taux d'équipement en accueil collectif pour 1000 enfants nés au cours des 3 dernières années (STATISS)	Sources : DREES - Statistiques départementales des conseils généraux - RCEN	97	179	69	86	48	117	78	122

Annexe 2 : Contribution des acteurs associatifs de la politique de soutien à la parentalité

1. CONTRIBUTION DE L'UNIOSS

1.1. *Pertinence des objectifs*

Les actions qui font partie aujourd'hui des dispositifs de soutien à la parentalité constituent un **ensemble hétéroclite qui ne correspond plus à l'esprit initial de la politique initiée par la Conférence de la Famille de 1998**, qui a été suivie par la création de la Délégation Interministérielle à la Famille (par Pierre Louis Rémy, CT de Martine Aubry alors ministre des Affaires Sociales dans le gouvernement de Lionel Jospin) qui a élaboré la 1^{ère} circulaire sur les REAAP en mars 1999.

L'identité des Reaap, à leur création, se caractérise par plusieurs éléments :

- un **mouvement animé par la conviction que les parents sont les premiers éducateurs de leur enfant et qu'il faut revaloriser leur rôle et leurs capacités** ;
- un **mouvement qui s'adresse à toutes les familles et pas seulement aux familles « à problèmes »**,
- qui s'appuie sur les actions existantes et développent de nouvelles initiatives, avec le souci de les mettre en réseau.
- un **mouvement dans lequel les parents étaient les premiers auteurs et acteurs** des initiatives destinées à les aider, quand ils étaient en difficulté avec leurs enfants, les professionnels étant appelés à garder une posture de retrait.

Une autre conviction partagée par toutes les parties prenantes : **il est impossible et inefficace d'imposer un modèle de travail aux professionnels comme de fixer des normes à l'exercice de la parentalité.**

(En 1999, élaboration d'une charte des Reaap, mise en place d'un comité de pilotage national + copil restreint, élaboration de la 1^{ère} circulaire, constitution de comités d'animation départementaux, dotés d'un pilote, et séparant les fonctions d'animation et de financement et d'une cellule nationale d'appui technique aux projets. Le copil rassemblait des acteurs qui avaient des approches très différentes des familles et de la façon dont l'État devait ou pas intervenir)

L'esprit initial très « ouvert », généraliste et universaliste a très vite été infléchi vers des objectifs assignés :

> En juin 2000 par Ségolène Royal, ministre. de la Famille, qui souhaite que les Reaap « mettent davantage l'accent sur les difficultés rencontrées par les **parents de pré adolescents et d'adolescents** et prennent mieux en charge les **familles les plus démunies** » puis en avril 2001, Mme Royal rajoute l'objectif de « **contribution au développement des relations familles-écoles** ».

> Pourtant, un premier **rapport de l'Igas, réalisé en 2004 par B. Roussille et Patrick Nosmas**, conclut que « *le grand apport des Reaap est d'avoir mis à l'ordre du jour la Parentalité comme thème d'intérêt collectif et légitimé l'appui à la parentalité comme objet de politiques publiques... Ce dispositif peu coûteux pour l'État, mais pertinent et efficace doit être maintenu et sécurisé sans être instrumentalisé* ».

> Pour mémoire, les **émeutes de novembre 2005** mettent sur le devant de la scène la question de la violence des jeunes (souvent mineurs, habitant dans des zones de relégation, passant d'une délinquance de la transgression à une délinquance d'exclusion) et **crystallisent la question de la responsabilité des parents et de leur défaillance éducative**. (en toile de fond, un contexte européen et outre Atlantique de forte tendance à rendre les parents responsables de la violence des jeunes et d'injonctions à mieux éduquer leurs enfants).

Cette question de la responsabilité des parents s'étend au-delà des actes délinquants, à l'inadaptation psychologique et sociale, et à l'échec scolaire : mise en place du contrat de responsabilité parentale (et ses sanctions possibles si le parent refuse sa signature dont que la suppression des allocations familiales) par la loi du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances ; création d'un **Conseil des droits et devoirs des familles**, créé par la loi de Prévention de la délinquance de mars 2007 (projet de loi que le conseil d'administration de l'Uniopss avait, en 2005, refusé d'amender pour marquer son opposition fondamentale à son contenu) !

La réalité vécue par les parents (chômage, difficultés socio-économiques, zone d'habitat dégradé, perte de légitimité à leurs yeux et à ceux de leurs enfants...) est peu prise en compte !

> **Loi du 5 mars 2007, sur la Prévention de la délinquance, marque le basculement d'une préoccupation d'appui et de soutien des parents, quand ils en ont besoin, au contrôle des familles à risques** pour en faire des « co producteurs de sécurité » avec, en corollaire, disqualification, « responsabilisation » (de parents jugés démissionnaires), culpabilisation et sanctions qui rendent les enfants encore plus vulnérables.

L'esprit des politiques mises en œuvre est passé d'une préoccupation bienveillante et prévenante de difficultés que tout parent peut rencontrer à un moment ou un autre de sa vie de parent, à un souci de contrôle et de gestion des familles à risques (et de rationalisation de la dépense publique) par la « responsabilisation » et la sanction.

Les circulaires sur les REAAP de 2006, 2008 et 2012 contiennent, malgré un discours rassurant de la part des ministres en charge de la famille (et des services de la DIF) sur la préservation de leur caractère généraliste, des dispositions qui tendent à éloigner les pilotes départementaux de leurs missions d'animation, au bénéfice d'une politique plus « efficace » et plus « rationnelle » en direction des publics « plus fragilisés ».

> Rapport Cour des Comptes 2008 : il conclut à un empilement des dispositifs, une absence d'articulation des actions, des disparités géographiques, un manque de visibilité et lisibilité pour les parents, des actions qui ne garantissent pas une prise en compte globale des besoins des parents, des financements éparés et incertains... Et recommande la mise en place d'un pilotage qui doit devenir commun et être uniformisé.

> En 2009, les crédits d'Etat pour les REAAP (programme 106) sont réduits de près de 50 %, réduction compensée, en théorie, par la création d'un fonds national pour les REAAP dans le cadre de la COG État/Cnaf 2009/2012. Ce fonds est destiné à compléter les financements déjà apportés par les dotations d'action sociale des Caf. Cette concentration des moyens sur les Caf les met en position de financeurs, pilotes, et animateurs des actions de soutien aux parents et, en conséquence, de décideur principal en matière d'application des politiques publiques et de choix de financement de telle ou telle action de soutien des parents (le co-financement n'étant plus la règle).

> Étude qualitative menée, en 2009, à la demande de la Cnaf par le cabinet ASDO.

> Création du Comité National de Soutien à la Parentalité en 2010, dans le cadre des mesures de mise en œuvre du Plan de prévention de la délinquance, assignant, de fait, aux actions pilotées par ce comité, une fonction de contrôle social et créant une grande confusion chez les professionnels qui travaillaient dans une dynamique d'appui et d'accompagnement !

1.2. *Efficacité des dispositifs*

1. De quels « dispositifs » parle-t-on ?

Le terme « dispositifs de soutien à la parentalité » recouvre des actions et des outils de nature très différente. Sous ce vocable sont rassemblés :

- des actions dont l'objectif est, directement, le **soutien et l'appui des parents** (la diversité des actions rassemblées dans le dispositif Reaap, PIF, médiation familiale... mais aussi les actions menées par les PMI, les CAMSP, l'entretien au 4^{ème} mois de grossesse...);
- d'autres, plutôt **destinées aux enfants, mais qui ont un effet de soutien aux parents** car elles requièrent leur concours (PRE, CLAS, parrainage, actions éducatives familiales...);
- d'autres encore qui ne sont que **des outils** (mallette des parents);
- et enfin certaines actions dont le classement dans les dispositifs de soutien est jugé très abusif par nombre d'acteurs, du fait de leur caractère normatif voire injonctif : Conseil des droits et devoirs, dispositif Ouvrir l'école aux parents pour réussir l'intégration...).

Initialement, les actions dites de soutien aux parents correspondaient uniquement aux actions d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents dans la diversité de leur mise en œuvre concrète sur les territoires, mais dans l'esprit et l'éthique de la charte¹, avec la préoccupation de leur visibilité à travers les Points Info Familles (PIF).

C'est la création du CNSP, dans le contexte déjà évoqué, qui, au nom d'une meilleure coordination et d'une rationalisation des dispositifs, a réuni, sous ce terme « dispositifs de soutien à la parentalité », les actions des Reaap, celles de la médiation familiale, des Clas et du parrainage dont les objectifs premiers ne sont pas le soutien aux parents !

Par contre ces « dispositifs » ne prennent pas en compte tout le travail d'appui des parents qui peut être fait dans les modes d'accueil collectifs de la petite enfance, dans les consultations de PMI, les Camps... et qui sert souvent de socle à leur mise en mouvement citoyenne et sociale (la sollicitation des parents pour participer à des activités collectives, dans ces différentes structures, leur permet de découvrir des compétences insoupçonnées et fait naître le désir de les développer dans une activité professionnelle ou militante).

Pour les acteurs de l'ESS rassemblés au sein de l'Uniopss, donner la parole aux parents et les accompagner ne se décrète pas, mais relève d'un choix volontariste qui suppose une organisation, des médiations, et des postures des professionnels (disponibilité, non jugement, bienveillance, confiance dans les capacités des parents à trouver eux-mêmes des solutions à leurs difficultés...) qui sont à travailler en permanence. Il faut tout un travail institutionnel pour se prémunir des dérives modélisantes et normalisatrices voire coercitives !

2. Il existe une **très grande disparité territoriale** dans l'existence des dispositifs, souvent en rapport avec la qualité de l'impulsion donnée par l'animateur du réseau au niveau départemental (DDCS ou Caf ou réseau associatif comme la fédération des centres sociaux très impliquée dans les Reaap).

3. Que cherche-t-on à évaluer en questionnant l'efficacité ?

- le nombre d'actions mises en place en regard des financements affectés ?
- l'information, la lisibilité et l'accessibilité pour toutes les familles ?
- la fréquentation par les parents (combien ? quelle régularité ?..)
- l'impact social d'une action, les transformations sociales induites ? souvent sont opposés les effets d'une politique généraliste, jugée coûteuse et incertaine, à ceux d'actions ciblées sur certaines familles dites « à risques » sur lesquelles se concentrent des moyens de prévention et pour les quelles un rapport efficacité/coût est recherché ?

¹ Des exemples d'actions inscrites dans les Reaap : maison des parents, café des parents, groupes de paroles, Universités Populaires de Parents, espaces jeux, ateliers artistiques parents/enfants... Les lieux d'accueil enfants/parents dont le financement n'entraient pas dans le cadre des Reaap en font souvent partie aujourd'hui.

Pour les acteurs de l'ESS, tout parent, quelque soit sa situation sociale, peut connaître, à un moment de sa vie de parent, des difficultés et avoir besoin de soutien. **Les situations de vulnérabilité concernent potentiellement tous les parents et le ciblage de certains, à partir de critères psycho sociaux, dans une perspective de prévention, risque d'avoir un effet stigmatisant qui éloigne les parents plus qu'il ne les aide ; il risque également de sous estimer des situations de souffrance chez des parents qui ne font pas partie de la « cible ».** C'est la raison de leur grande frilosité vis à vis des orientations données aux dispositifs de soutien, ces dernières années ; sur les territoires, les situations sont souvent contrastées, des actions de nature très différente cohabitent, ne facilitant pas la lisibilité pour les parents. **Les associations restent attachées aux actions qui privilégient la participation des parents et qui s'appuient sur la mobilisation et la mutualisation de leurs propres ressources, permettant ainsi une plus grande liberté d'action, conforme à leurs préoccupations du moment, sans freiner leur esprit d'initiative.**

4. Enfin, la question de l'efficacité des actions est à relier directement à celle de leur **continuité en fonction de la pérennité des financements**, de leur montant, et de la possibilité de pouvoir bénéficier de financements croisés (inquiétudes importantes avec la loi de 2010 sur la réforme des collectivités territoriales).

1.3. Fonctionnement du CNSP et propositions pour l'avenir ?

Le CNSP, mis en place par le décret du 2 novembre 2010, pour répondre à une des mesures préconisées dans le **plan de lutte contre la délinquance**, fonctionne depuis 2 ans ; le comité national, dans lequel siègent, entre autres, 19 associations s'est réuni 2 fois ; le copil restreint s'est réuni plus souvent, mais il est essentiellement composé des administrations et de l'Unaf !

Les associations participent aux groupes de travail thématiques, sur invitation des administrations en charge du fonctionnement de ces groupes. C'est ainsi que la Confédération syndicale des Familles, très engagée dans les actions avec les parents et les enfants, et qui siège en séance plénière, déplore le refus auquel elle s'est heurtée de faire partie de ces groupes thématiques.

Les associations regrettent le **manque de lisibilité et de transparence dans le fonctionnement de l'ensemble des instances et le manque de collégialité dans le choix des thèmes de travail**. Ainsi, par exemple, en 2011/2012, le travail d'un des groupes thématiques s'est-il focalisé sur « le soutien à la parentalité et l'amélioration des relations familles / école » à travers l'analyse de dispositifs tels que les Programme de Réussite Éducative, les Contrats Locaux d'Accompagnement Scolaire, Ouvrir l'école aux parents, sans que les associations puissent faire entendre leur questionnement sur la pertinence d'aborder le soutien des parents à travers la scolarité de leur enfant et, en particulier, à travers ces actions là !

Proposition d'intégration du CNSP dans une véritable instance nationale de concertation et d'élaboration des politiques de la petite enfance, de l'enfance et de la famille - pour répondre au besoins d'une animation nationale, politique et stratégique (approche globale de la politique de l'enfance et de la famille) - et pas seulement technique - qui évalue l'adéquation entre les décisions politiques et les besoins des familles afin de mieux articuler les niveaux politique et technique.

Cette structure, placée sous l'égide de l'État, regrouperait les administrations compétentes et serait ouverte à l'ensemble des acteurs, avec une déclinaison territoriale.

L'Uniojss a porté cette proposition à l'occasion des dernières échéances électorales en en précisant les contours :

« L'État doit demeurer garant de la politique de l'enfance et de la jeunesse en impulsant les orientations et en l'articulant à la politique de la famille. Il doit également conserver ses missions de régulation et d'évaluation.

Cette instance permettrait d'assurer la concertation entre les pouvoirs publics et les associations, organisations et personnalités qualifiées qui agissent dans le domaine de l'enfance et de la jeunesse ainsi qu'avec les instances chargées de la politique familiale.

Ses missions pourraient être les suivantes :

- animer des réflexions sur la coordination des politiques touchant à l'enfance aux plans national et local, à l'instar du Conseil National des politiques de Lutte contre la pauvreté et l'Exclusion sociale (CNLE) ;
- réaliser ou faire réaliser, notamment par l'Observatoire National de l'Enfance en Danger (ONED), le Haut Conseil de la Famille (HCF), des études sur les situations et phénomènes touchant les enfants et les jeunes ;
- faire des propositions face aux besoins, aux comportements, aux situations rencontrées par les enfants et les jeunes ;
- émettre des avis sur tout projet, programme ou étude envisagés dans ce domaine sur consultation du gouvernement, à l'instar du CNLE ;
- examiner de sa propre initiative toute question touchant au domaine de la petite enfance, de l'enfance de la jeunesse ;
- établir un rapport annuel.

Le Conseil comprendrait des représentants des assemblées parlementaires, des collectivités territoriales et des autres personnes morales de droit public ou privé concourant à l'éducation, à la santé, aux loisirs (culturels et sportifs) et à la protection de l'enfance. Sa composition ainsi que les conditions de la désignation, par le Premier ministre, de ses membres et de son président, seraient fixées par décret en Conseil d'État. »

1.4. Orientations souhaitées

1. Les parents ne peuvent pas être les seuls remparts aux difficultés de leurs enfants, et à la violence des jeunes, dans une société qui n'assume plus ses responsabilités !

Il est primordial de **soutenir les parents plutôt que les disqualifier**

2. S'adresser à tous les parents car tout parent peut connaître une situation difficile pour laquelle il a besoin d'aide, sur la base de leur libre adhésion. Des périodes clés : la période périnatale et les années collège.

Dans le même temps, mettre en place des médiations ou des passerelles pour **rendre accessible aux parents les plus éloignés**, socialement et culturellement, les actions destinées à tous. (Cf. le rapport du groupe de travail « Participation des parents en grande précarité dans les REAAP » de 2006)

3. Dissocier les actions de soutien aux parents de tout dispositif injonctif ou coercitif

4. Privilégier les actions de proximité, plurielles, diversifiées (information, soutien, entraide...), **s'appuyant d'abord sur les ressources des parents** et destinées à les valoriser dans l'esprit de la charte des Reaap.

Actions **qui privilégient les démarches et les processus** plutôt que les programmes et la modélisation.

5. S'appuyer sur les services existants : services de Protection Maternelle et Infantile, en particulier, en leur donnant les moyens (financiers et en personnel) de remplir leur mission.

6. Doter les actions de moyens pérennes car elles demandent du temps, de la continuité et de la cohérence pour gagner la confiance des parents et que ceux-ci en tirent véritablement profit !

7. Favoriser et soutenir les actions innovantes qui cherchent à s'adapter aux situations rencontrées par les parents avec leurs enfants, à leur contexte de vie, aux évolutions de la société.

À cette fin, l'Uniopss propose, dans le cadre de la nouvelle Convention d'Objectifs et de Gestion de la Cnaf, de **créer un fonds national d'innovation pour les actions petite enfance, enfance et parentalité et propose quelques éléments de cadrage** :

Le portage du fonds

La Cnaf et la MSA étant les premiers financeurs des actions relatives à la petite enfance et à la famille, il paraît légitime que ce fonds soit placé sous l'égide de la Cnaf et de la MSA. Par ailleurs, la COG État-Cnaf prenant fin en 2012 et la prochaine devant être renégociée dans les prochains mois, il serait tout-à-fait opportun d'envisager d'intégrer ce fonds dans la prochaine COG.

Pour le piloter, la mise en place d'un comité de pilotage pluri-institutionnel et partenarial pourrait être envisagée rassemblant l'ensemble des acteurs concernés.

Il serait composé notamment de représentants :

- de la Cnaf ;
- de la MSA ;
- des ministères et administrations concernés ;
- des gestionnaires de modes d'accueil : AMF, Unccas, Uniopss ;
- d'un représentant des médecins de PMI.

Définir l'innovation

Il est essentiel de s'entendre sur le périmètre de ce fonds et les actions pouvant y être éligibles. La définition du concept d'innovation est donc un préalable, en veillant à ne pas avoir une approche trop restrictive, qui pourrait exclure de fait un dispositif ou un projet particulièrement innovant.

Par innovation, nous pourrions entendre une action qui répond à un besoin nouveau (accueil d'un enfant porteur de handicap, accueil d'urgence, horaires atypiques) sur un territoire, ou qui répond selon des modalités nouvelles à un besoin existant (par exemple par la mutualisation des réponses ou par une action itinérante).

Cela pourrait se traduire par la création d'un outil de détermination de l'innovation sociale, sur la base de critères partagés, en s'appuyant notamment sur les travaux produits à l'occasion des États Généraux de l'ESS et dans ses suites. Ainsi, 20 critères ont émergé, répartis sur 4 axes :

1. Réponse à un besoin social mal satisfait
2. Génération d'autres effets positifs
3. Expérimentation et prise de risques
4. Implication des acteurs concernés

Le périmètre de financement, les critères d'éligibilité au fonds

Le comité de pilotage aurait pour mission de préciser le périmètre des actions éligibles qui pourrait comprendre des actions, dispositifs établissements ou services relatifs à l'accueil du jeune enfant, et au soutien à la parentalité.

Le financement pourrait porter sur l'élaboration du projet jusqu'à son évaluation, en passant par sa mise en œuvre et son suivi. Un financement pluriannuel serait possible pour assurer une pérennité de l'action.

L'évaluation de l'action innovante

Le comité de pilotage aura également pour mission de définir les modalités de l'évaluation de l'action pour en mesurer la pertinence, notamment en termes d'impact social, à partir d'indicateurs qui auront été élaborés de manière concertée.

Cette évaluation aura notamment pour objectif de déterminer la pertinence de l'essaimage de l'innovation.

Elle permettrait enfin d'assurer la valorisation de ces innovations, notamment leur diffusion.

8. Revenir à un pilotage pluri partenarial dans le cadre d'une instance nationale de concertation et d'élaboration des politiques de la petite enfance, de l'enfance et de la famille qui rassemblerait la diversité des acteurs et serait déclinée sur les territoires.

2. CONTRIBUTION DE L'UNAF



SPF/SM/OB
Novembre 2012

L'UNAF défend l'idée d'une approche globale du soutien à la parentalité, qui ne cible pas spécifiquement certaines catégories de familles. Elle milite en faveur d'un partenariat local fort avec les associations, les services de l'État, les Conseils généraux, les communes et les Centres communaux d'action sociale. La force de ces dispositifs tient de leur capacité à coordonner ces différents partenaires, en veillant à ce qu'ils soient tous impliqués.

Une politique de soutien à la parentalité efficace doit renforcer les REAAP, qui offrent aux familles, "acteurs" et non simples "usagers", des actions portées à l'échelle locale sur des micros territoires et qui répondent à leurs besoins réels.

1. PERTINENCE DES OBJECTIFS POURSUIVIS PAR RAPPORT AUX BESOINS ET ATTENTES DES FAMILLES

Nécessité d'une politique de soutien à la parentalité efficace

- S'accorder sur une définition commune et partagée de la parentalité et de ce que l'on attend des actions de soutien à la parentalité.
- Ne pas faire l'impasse sur la formation des professionnels qui interviennent dans ces actions.
- Ne pas standardiser les différents dispositifs de soutien à la parentalité au risque de normer les actions au détriment de l'innovation.
- Donner aux porteurs d'actions des moyens financiers suffisants qui soient inscrits dans la durée.
- Laisser libre cours aux initiatives locales tout en donnant une visibilité aux actions menées auprès des parents, à travers une information de qualité pour toutes les familles sur l'ensemble du territoire.

Depuis l'installation fin 2010, du comité national, les travaux ont porté sur la recherche d'une définition partagée de la parentalité pour ensuite définir le périmètre du soutien à la parentalité. Nous avons pu mesurer combien cet exercice était difficile et nécessitait au préalable que tous les acteurs s'accordent sur les objectifs attendus et les moyens accordés pour chacun des dispositifs ou des actions menées. Il nous semble toujours important que ce ne soient pas les seuls financeurs qui soient à même de juger de la pertinence de telle ou telle action mais également les porteurs de projets qui ont une expertise autre dans la connaissance des besoins des familles sur l'ensemble des territoires et également à l'échelle des micros territoires.

Au niveau départemental, la coordination tarde à se mettre en place malgré la parution de la circulaire. Les UDAF interrogées récemment par l'UNAF² nous ont indiqué que des rencontres avec la DDCS sont prévues sur la fin de l'année, et qu'il est fréquent encore que seuls les financeurs soient invités à participer aux réunions des comités départementaux. Dans certains territoires enfin, la CAF et la DDCS peinent à s'accorder sur les modalités de fonctionnement du co pilotage. Le co pilotage n'est pas encore effectif, et les instances à sa tête sont encore dans une phase de réflexion préparatoire. Lorsque l'UDAF est associée, c'est souvent pour travailler à l'élaboration d'un état des lieux départemental de l'ensemble des dispositifs traitant de l'accompagnement à la parentalité.

Concrètement, la question du financement risque d'entraîner un frein important dans la mise en place d'une nouvelle coordination de ces dispositifs. En effet, les DDCSPP indiquent ignorer le montant de leur enveloppe pour 2013, et la CAF renvoie à la signature de la COG. Il leur est difficile, dans de telles conditions, de sécuriser les actions menées.

Il serait souhaitable, malgré les directives de la nouvelle circulaire, que ce soit l'ensemble des parties prenantes qui participent à l'évaluation de l'efficacité et aux priorités plutôt qu'aux seuls financeurs.

Enfin, dans certains départements, seules les actions REAAP faisant intervenir des prestataires facturés sont financées. L'accompagnement, les déplacements, la coordination ne sont plus reconnus. La logique des financeurs repose sur un financement des actions facturées et n'englobe pas le projet global des parents. Cela a par exemple pour conséquence de privilégier une soirée débat avec un intervenant spécialiste (savoir descendant) à une soirée d'échanges avec une maman comme animatrice.

Il est primordial de veiller à contribuer à défendre les actions de petite ou de grande envergure qui dépendent de la dynamique territoriale, non modélisée et probablement non modélisable. Malheureusement, si de telles actions ne sont pas reconnues, elles disparaîtront pour laisser la place aux programmes de formation des parents en dehors et au sein de l'école sans prise en compte de la famille, ainsi qu'aux seules initiatives municipales et non plus associatives.

L'UNAF a organisé des rencontres régionales de la parentalité en 2011

Durant l'année 2011, à l'initiative de l'UNAF et du groupe de pilotage composé d'UDAF intervenant dans les REAAP, ont été organisées 4 rencontres régionales de la parentalité à Lille, Lyon, Marseille et Nantes. Ce « tour de France » à l'issue de ces quatre rencontres de la parentalité a prouvé la richesse du mouvement familial à travers des initiatives à destination des parents et des familles qui peuvent, à un moment ou à un autre de leur parcours de vie, se questionner et avoir besoin d'un soutien, pour exercer leur rôle de parents.

L'idée est de renforcer les parents dans leurs compétences et de les aider à reprendre confiance dans leurs ressources, mais aussi de susciter la collaboration entre parents, bénévoles et professionnels pour un partenariat éducatif ; ceci en travaillant sur la compétence et la richesse des ressources des parents, et non sur leurs « défaillances ».

Ces quatre rencontres ont montré la proximité extrême par rapport aux besoins des familles et l'immense diversité de ces actions de soutien à la parentalité, que l'UNAF a souhaité promouvoir. On a pu mesurer à quel point on se situe là dans du « sur mesure », avec des actions nourries par les besoins locaux des parents, au plus près de leurs préoccupations, et de leurs interrogations. Il serait illusoire de penser pouvoir organiser la politique de soutien à la parentalité uniquement à partir des directives édictées au niveau national, alors que les besoins émanent des parents eux-mêmes.

² L'UNAF a adressé un questionnaire aux UDAF sur la mise en place des coordinations départementales de soutien à la parentalité. Elle a synthétisé en novembre 2012 les 25 réponses reçues.

Illustration d'un pilotage départemental efficient dans le Bas-Rhin

☞ L'organisation

L'UDAF pilote le comité d'animation et joue ainsi un rôle naturel d'interface avec les associations. Elle organise un comité d'animation 3 fois par an dans des villes différentes afin de créer un maillage des actions. Cette décentralisation permet de faire se rencontrer les acteurs entre eux pour développer des partenariats et des complémentarités de proximité. Ce comité d'animation réunit tous les acteurs membres, financés ou non, ce qui permet également de remonter les besoins des familles. En animant le REAAP, l'UDAF apporte un rôle concret de soutien associatif.

☞ Les difficultés

La baisse des crédits de 40 % en 2011 rend difficile la visibilité, la pérennité des actions et l'anticipation. Comme les moyens ne sont pas très importants, on parsème pour couvrir l'ensemble des besoins sur le territoire.

☞ Les perspectives

Il faudrait pouvoir mieux accompagner les associations pour les aider à comprendre et à appréhender la complexité du dispositif. Il faudrait également agir auprès des élus pour les convaincre que les actions de soutien à la parentalité permettent de prévenir les situations de crise. Trop souvent les efforts sont concentrés sur les actions ciblées comme la réussite éducative ou les CUQS. **Or les actions généralistes comme les REAAP évitent à certaines familles de tomber dans l'urgence sociale.**

2. AVIS DE L'UNAF SUR L'EFFICACITE DES DIFFERENTS DISPOSITIFS

2.1. Les REAAP

Pour que les REAAP perdurent et soient efficaces, il convient de :

- renforcer les financements à travers des engagements pluriannuels
- instituer un co-pilotage DDCS/CAF/associations au niveau national et départemental,
- agir auprès de tous les parents, avec et pour eux : ne pas cibler excessivement les actions sur des publics particuliers ou des périodes charnières
- s'adapter aux caractéristiques locales.

La variété et l'adaptabilité des actions portées par les REAAP les situent dans une logique d'action et de projet et non de prestation de services proposée aux parents. Elles doivent pouvoir s'adapter en permanence à ceux qui les portent et à leur contexte d'intervention.

Au cœur du soutien à la parentalité, les actions des réseaux d'écoute et d'accompagnement des parents sont, certes parmi les actions les plus innovantes, les plus adaptées aux besoins des parents, les plus diversifiées, mais aussi les plus difficiles à promouvoir. Les REAAP doivent demeurer au cœur des dispositifs de soutien à la parentalité. Ils portent, de part leur essence même, les valeurs énoncées dans la charte.

L'action des REAAP a été guidée par le principe suivant : dans les métiers sociaux, il faut sortir de la dichotomie qui oppose les professionnels « sachants » et les parents « non sachants ». Ici, les professionnels, souvent bénévoles, viennent en soutien. Ils ne sont pas là pour porter de jugement. Les professionnels n'interviennent pas pour « éduquer » les parents afin qu'ils deviennent de « bons parents ». Les REAAP reposent sur le postulat qu'en rencontrant d'autres parents, les parents vont pouvoir interroger leur propre parentalité sans avoir peur d'être jugés ; ils vont pouvoir s'ouvrir aux autres et partager leur réflexion.

Les REAAP proposent :

- de conforter les parents dans leurs ressources pour valoriser et mobiliser leurs compétences ;
- de mettre en réseau ;

- de favoriser la concertation entre les acteurs publics et privés afin qu'ils se connaissent et puissent reconnaître les apports spécifiques ;
- de penser l'articulation entre liens familiaux et liens sociaux ;
- de travailler ensemble au niveau de la collectivité territoriale.

Plus qu'un dispositif, les REAAP sont une démarche dont l'objectif prioritaire est de conforter les parents en leur permettant d'identifier leurs ressources, de reprendre confiance en leurs capacités et de les valoriser. Lieux neutres, d'écoute, d'appui et d'accompagnement à l'intention de tous les parents, les REAAP sont pour l'UNAF un formidable dispositif de prévention primaire.

Ce dispositif original, bien qu'existant déjà bien avant les travaux de 1999, s'appuie sur les initiatives nombreuses qui existent déjà, généralement menées dans un cadre associatif. Il s'agit à la fois de les renforcer, de les développer, d'en susciter des nouvelles avec le souhait constant de mettre en réseau les intervenants. La dimension participative est ici essentielle pour jouer le jeu des interactions entre chaque participant. Le tissu associatif semble être le plus à même pour ce faire.

D'un département à l'autre, les éléments contextuels peuvent aussi varier. Les réponses apportées par le réseau des UDAF s'adaptent à ces réalités multiples, témoignant de la qualité du diagnostic territorial réalisé avec la participation des familles et la collaboration avec les différents partenaires. Cela n'est possible que par la collaboration entre parents, bénévoles et professionnels pour un partenariat éducatif. La place du professionnel est à repenser, au sens d'être au service des parents et non en position d'expert, faire avec plutôt qu'à leur place, les respecter et les valoriser dans leur rôle plutôt que de pointer leurs défaillances. Il est pour nous évident que la parentalité implique l'idée de la proximité.

L'ensemble de notre réseau d'UDAF et d'URAF est impliqué dans le déploiement des actions de soutien à la parentalité, que ce soit à travers l'organisation de conférences, la tenue des universités des familles sur des thématiques liées à la parentalité. Une cinquantaine d'UDAF est fortement impliquée au travers de la réalisation d'actions menées avec et pour les parents. En 2010, 29 UDAF étaient impliquées dans le pilotage des REAAP, et 5 UDAF jouaient le rôle d'animateur au niveau départemental.

Illustration à travers des actions portées par les UDAF

- Réunions d'information, conférences, soirées débat pour les parents ou cycles de formation

En réunissant les parents autour d'une problématique, les UDAF démultiplient leurs actions, impliquent leurs associations membres, invitent leurs partenaires et s'affirment comme relais auprès des parents dans des domaines très divers.

- Services et outils à destination des familles

En plus des invitations régulières faites aux familles, certaines UDAF ont ouvert des espaces d'accueil et d'information réels ou virtuels. Points Info famille, sites internet, émissions de radio, documentations, les UDAF innove pour répondre aux attentes des parents.

- Ateliers, groupes de paroles et café des parents

En plus petits comités, ces groupes composés de familles directement concernées favorisent l'échange et le travail sur soi.

- Evènements autour de la famille

Sur une ou plusieurs journées, des UDAF mobilisent leurs partenaires pour proposer de grandes journées festives permettant la rencontre, l'information, l'échange et la création de nouveaux partenariats autour de l'intérêt des familles. Cette ambiance est l'occasion de distiller des messages d'information et de prévention et de faire connaître les associations familiales.

2.2. Les CLAS

L'UNAF porte une vision « familiale » sur l'accompagnement scolaire centrée davantage sur l'accueil collectif, contrairement au soutien scolaire individualisé, surtout avec l'idée d'impliquer les enfants dans un projet plus global et d'associer le plus possible les parents. L'accompagnement scolaire sert souvent de prétexte au renforcement des liens sociaux : liens au sein de la famille (relations plus apaisées entre parents et enfants), entre familles, avec les partenaires de l'éducation que sont les écoles, les centres de loisirs, ... L'articulation se fait entre tous.

Les rapports familles/école constituaient un des axes prioritaire de travail défini par le Comité national de soutien à la parentalité. Les travaux menés au sein du groupe technique ont attesté de cette nécessaire ouverture de l'école à tous les parents, ce qui n'est pas chose aisée et ne se « décrète » pas.

3. Positionnement des UDAF concernant l'éducation:

- comment permettre aux parents de se rapprocher de l'école
- comment aider les parents à mieux accompagner leurs enfants dans leur scolarité
- comment les renforcer dans leurs responsabilités de parents sur tous les thèmes qui concernent l'éducation des enfants, ce qui impacte aussi sur l'école: nutrition des enfants, prévention santé, usage d'internet et des téléphones portables, gestion d'un budget par les jeunes, éducation à la consommation, au développement durable, sécurité routière ...

Pour être efficaces, les dispositifs visant à améliorer les relations familles/école doivent associer les parents et les aider à accompagner leur enfant sans pour autant faire à leur place, même avec leur accord éclairé. Associer les parents ne se réduit pas à la simple acceptation d'un suivi pour leur enfant.

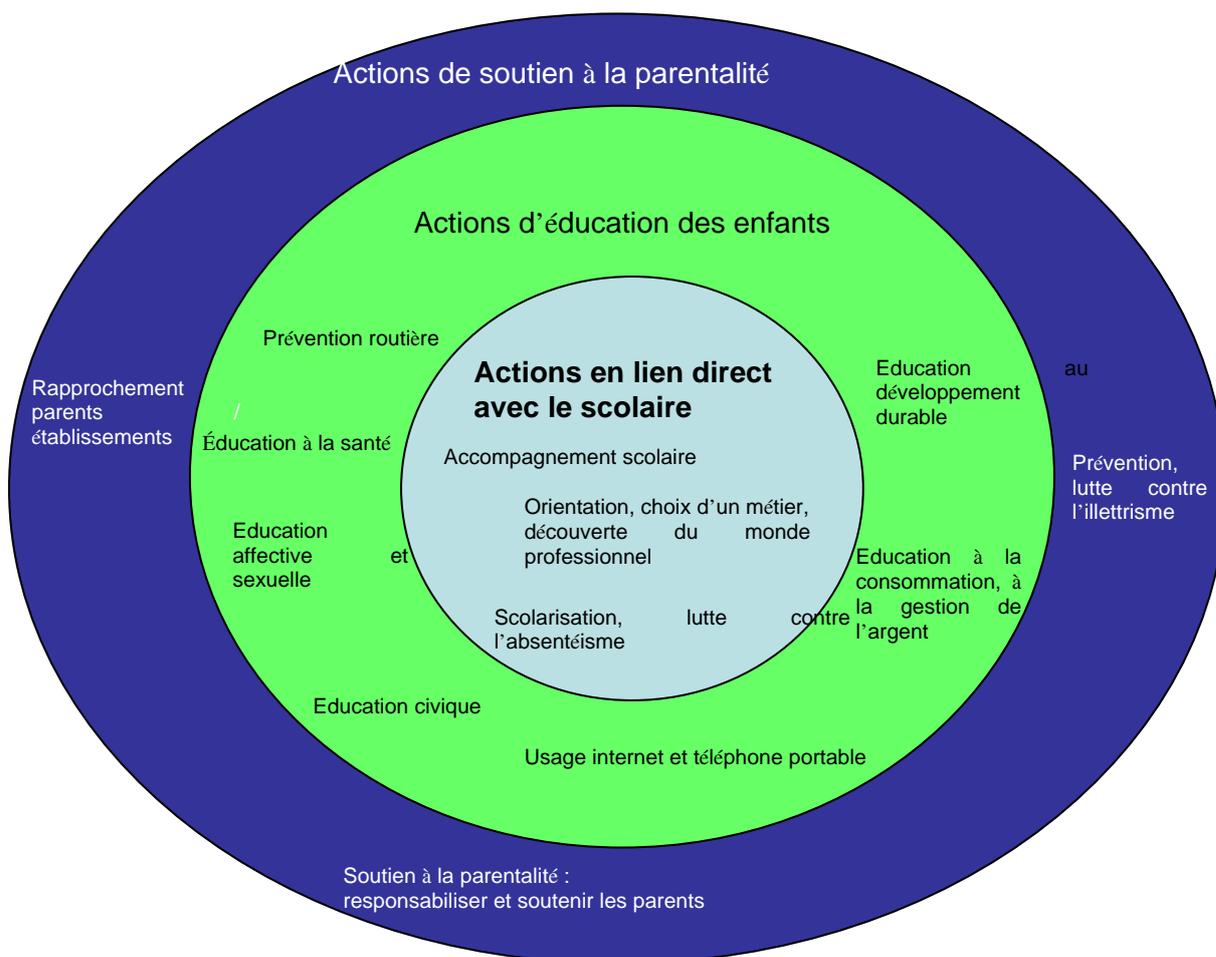
Certains parents craignent aujourd'hui les rencontres avec les professeurs. Les professeurs quant à eux peuvent avoir peur de se faire agresser « verbalement » par les parents (médiatisation excessive des incidents parents / enseignants). La maternelle et le primaire sont des bons moments pour créer des liens durables avec les familles, même si de nombreux parents déplorent une rupture au collège et au lycée, avec peu de contacts entre parents et avec les établissements. Les UDAF peuvent aider les établissements à mieux travailler avec les familles, pour ouvrir l'école aux familles.

En termes de soutien à la parentalité, les groupes de paroles constitués par les AFC (associations familiales catholiques), appelés « Chantiers éducation » sont un bon exemple de ce qui peut être fait pour soutenir et responsabiliser les parents, ce qui rejaillit sur la scolarité, le comportement des enfants à l'école, les relations parents / école...

Fin 2011, l'UNAF, les UDAF et les URAF ont obtenu du Ministère de l'Éducation nationale l'agrément des associations éducatives complémentaires de l'enseignement public. Cet agrément semble une bonne occasion de renforcer les liens avec l'Éducation nationale.

Enfin, la réforme sur les rythmes scolaires devrait aussi permettre de dégager du temps pour une plus forte présence des associations dans les établissements (une demi-heure à une heure entre 15h30 et 16h30) pour des activités périscolaires.

Champ d'action des UDAF en lien avec l'Education



La volonté des mouvements familiaux et des Udaf, en terme d'accompagnement scolaire est surtout ne pas faire « l'école après l'école ». Cependant on constate que plus on monte en âge, plus l'aspect « projet » s'efface devant le soutien scolaire pur et dur : le travail sur un projet commun est plus important en primaire qu'au collège, et au lycée il est encore plus rare. Une récente étude de la CSF montre que 61 % des lieux d'accompagnement éducatifs et scolaires proposent des sorties culturelles pour tous : cinéma, bibliothèque ou autres, pour les primaires et leurs familles, contre 54 % pour les collégiens et leurs parents et 36 % pour les lycéens et leurs parents. Et c'est aussi plus difficile d'avoir des parents qui participent quand les enfants grandissent.

Les familles continuent par ailleurs à demander du soutien scolaire malgré les 2 heures prévues au primaire, dont elles sont par ailleurs plutôt satisfaites, contrairement aux craintes au départ. Telle est la demande directe des familles. Mais le lien familial fait partie de la mission des associations familiales. Il doit ainsi toujours être présent autour de toutes les actions.

Action « Lire et faire lire », plus de 50 UDAF participent à l'action, soit 13000 bénévoles qui partagent avec les enfants le plaisir de la lecture au cours de séances de lecture qui regroupent de 5 à 6 enfants. Grâce à l'action de lire et faire lire, des retraités ont la possibilité de créer des liens avec des enfants, en leur transmettant des valeurs de solidarité. Ils contribuent ainsi à développer leur imaginaire et favorisent ainsi leur goût de la lecture et l'entrée du livre dans la famille, contribuant à éviter l'échec scolaire. « Lire et faire lire » se développe, sans pour autant perdre son « âme » des débuts, notamment en diversifiant les lieux tels que les lieux d'accueil petite enfance, les hôpitaux, les centres de loisir.

Des partenariats sont à développer avec les communautés de communes, les départements, les régions, les services de l'Etat, les maisons d'édition et les bibliothèques.

Pour l'UNAF, les familles et l'école ont besoin de mieux se connaître et « lire et faire lire » est une occasion de faciliter le dialogue. Les UDAF et l'UNAF y défendent l'intergénérationnel et les valeurs familiales de transmission. Ainsi, quelle autre image symbolise mieux la famille et la continuité entre les générations que celle d'une personne de plus de 50 ans qui lit des histoires à des petits enfants ?

Action « 1 heure, 1 enfant », portée par l'UDAF 04 : cette action s'inscrit dans le cadre du CLAS. L'UDAF mobilise 50 accompagnateurs scolaires bénévoles, souvent retraités, qui se rendent au domicile des élèves en décrochage. Ce travail relationnel valorise les parents dans leur rôle éducatif, permet de connaître les conditions de vie dans lesquelles les enfants évoluent dans l'optique de leur permettre d'acquérir davantage d'autonomie dans leur vie scolaire. Ces intermédiaires qui servent de médiateurs apaisent les relations parfois tendues entre les enfants et les familles.

Chaque année, une centaine d'enfants est suivie de l'école primaire au lycée. Le recrutement est périlleux car l'investissement est inconstant. De ce fait, une quarantaine d'enfants reste sur listes d'attente. Pour répondre aux besoins des familles, des groupes d'aide aux devoirs ont été mis en place pour les collégiens. La majorité des demandes proviennent des familles étrangères. Les devoirs sont pris comme prétexte pour pénétrer la sphère familiale. L'origine de la difficulté scolaire est souvent familiale, et cette action permet progressivement au jeune de retrouver un cadre.

2.3. La médiation familiale

Lorsque le couple se sépare, la médiation familiale aide les parents à maintenir la continuité du lien parental, au delà de la rupture des liens conjugaux. Cette forme de soutien à la parentalité a démontré son efficacité et l'UNAF a toujours encouragé et soutenu son développement et sa promotion.

Pour être réellement efficaces et opérationnels, les services de médiation familiale ont besoin d'une inscription de leurs actions dans la durée à travers une stabilisation des financements.

Il est nécessaire également de veiller à une couverture nationale avec une offre de qualité pour l'ensemble des familles.

Financement et pérennisation des services de médiation

L'UNAF anime son réseau de 35 UDAF qui gèrent un service de médiation et poursuit sa réflexion quant aux financements des services de médiation qu'elle souhaite voir pérennisés et valorisés. Pour ce faire, l'UNAF pilote un groupe de travail qui se réunit chaque semestre pour partager la réflexion sur les services, d'un point de vue financier et au-delà sur l'évolution des pratiques et le sens de la médiation.

L'UNAF partage les inquiétudes de nombreux services gérés par les UDAF qui voient leurs financements chuter et relaye leur demande auprès de la CNAF et de la DGCS. Le déploiement de l'offre de service peine en effet à se faire et la mise en place de la prestation de service tend à restreindre le champ d'activité des services. La demande des familles est réelle et en constante évolution. C'est pourquoi l'UNAF souhaite engager une réflexion avec l'idée de proposer une formation aux médiateurs qui exercent dans les UDAF.

Equité à l'égard de l'ensemble des familles

Pour l'UNAF, soucieuse de l'intérêt de l'ensemble des familles vivant sur le territoire national, chaque famille devrait avoir accès à la médiation familiale, quelque soit son département d'habitation. L'UNAF défend l'équité dans l'accès à la médiation familiale.

Le député Jean Leonetti, dans son rapport sur « L'intérêt de l'enfant, autorité parentale et droit des tiers », rendu public en octobre 2009, reprend le constat fait par la Cour des comptes dans son Rapport annuel pour 2009, selon lequel « l'empilement des dispositifs dispersés géographiquement et sans articulation entre eux, le défaut d'une réflexion sur l'accès des parents à l'information, ne peut garantir une réponse adéquate et une prise en charge globale des besoins des familles. » Le rapport pointe le maillage très inégal sur l'ensemble du territoire ; en effet, 5 régions sur 23 couvrent à elles seuls 60 % des services et antennes de médiation. (Corse, Aquitaine, Ile-de France, Rhône-Alpes et PACA). Par ailleurs, les financements demeurent « éparpillés et fragiles », ce que l'UNAF n'a pu que confirmer, en interrogeant les 35 UDAF qui gèrent aujourd'hui un service de médiation familiale.

La question de l'accessibilité des familles, tant sur l'information relative à la médiation familiale que sur le processus même, demeure cruciale pour l'UNAF.

Selon le territoire, de fortes disparités apparaissent d'un département à l'autre, souvent fonction de l'investissement de la CAF sur ses fonds propres, des difficultés à communiquer pour informer les familles et du degré de coordination au niveau du département.

Importance de la communication

Une des missions des comités de coordination est d'assurer la communication auprès des familles. Il semble que la communication n'est pas toujours bien travaillée au niveau départemental. Par ailleurs, les outils existants ne sont pas toujours valorisés correctement. Certaines UDAF soulignent le décalage existant entre l'encouragement de plus en plus souhaité de voir se développer la médiation familiale dans les rapports récents (Guinchard, Leonetti, Défenseur des enfants, Médiateur de la République) et l'absence de politique réelle au regard de la réalité du terrain.

Il est évident que l'effort national qui doit être mené en terme de communication est lié à la volonté politique. D'où la nécessité d'un plan de communication fort.

Importance de l'information

Dans son rapport, le député Leonetti plaide en faveur d'une généralisation des permanences d'information à la médiation familiale auprès de chaque TGI. Il reprend également les propositions de Serge Guinchard qui souhaite voir se développer la « double convocation » en établissant un lien étroit entre la juridiction et les services de médiation concernés.

Leonetti ajoute ceci : « la responsabilité et le dialogue qu'impose l'exercice quotidien de l'autorité parentale, surtout en cas de séparation, justifient que l'on s'interroge sur la systématisation de la médiation familiale préalablement à la saisine du JAF ».

Il propose que « la médiation préalable à toute action en justice devienne obligatoire pour les actions tendant à modifier les modalités de l'exercice de l'autorité parentale, précédemment fixées par une décision de justice ». Ces propositions méritent que l'on s'y intéresse.

L'UNAF préconise de tout mettre en œuvre pour valoriser le premier entretien d'information. Sur le même registre, la qualité de l'accueil téléphonique est primordiale pour un premier contact. Les services n'ont pas toujours les moyens pour embaucher et former la personne à l'écoute, alors qu'il s'agit là d'un préalable indispensable pour que la médiation puisse avoir lieu en confiance et avec l'adhésion des familles.

Soutien au réseau des UDAF à travers un cycle de formation, « les vendredis de la médiation »

L'objectif de ce cycle qui s'échelonne sur 2012/2013 est triple :

- amorcer, à travers un colloque inaugural et un colloque de clôture, une grande réflexion sur la médiation familiale dans notre réseau.
- créer du contenu, de la matière, de la doctrine à partir des travaux des quatre séminaires ouverts aux professionnels de la médiation familiale dans les UDAF.

- affirmer une « identité » de la médiation familiale au sein des UDAF et consolider une « culture » commune au réseau UNAF/UDAF.

2.4. Les Points Info familles

Les préconisations à l'issue de la conférence de la famille de 2003 précisaient déjà la mission des PIF à savoir qu'ils doivent être conçus comme des lieux d'aiguillage, disposant d'un socle minimum commun d'information alimenté par une base départementale de données. Pour être efficaces, les Points info familles devraient avoir les moyens d'apporter aux familles une information large, précise et exhaustive sur les services et actions menées territorialement. Pour qu'ils soient réellement accessibles à tous il faudrait des permanences adaptées aux horaires des parents et un personnel d'accueil formé et capable d'orienter les personnes le cas échéant.

Les UDAF sont 31 à avoir un PIF, véritable lieu d'accueil et d'orientation pour les familles. A l'origine, les PIF devaient être alimentés par les REAAP sur la base des diagnostics territoriaux. Dans les circulaires suivantes, on a assigné aux PIF le rôle de lister toutes les actions menées en direction des parents pour ensuite informer les REAAP, le tout sans crédit supplémentaire.

Du point de vue des UDAF, certaines défendent l'idée de « parentaliser » les PIF, en donnant une information spécifique pour les parents. D'autres au contraire souhaitent conserver le caractère généraliste des PIF pour éviter que les familles ne voient là qu'un lieu destiné aux parents en difficulté. Le risque est cependant de ne pas fournir une information de qualité.

Au final, les PIF sont très peu consultés sur les problématiques liées à la parentalité.

Les PIF sont un dispositif de labellisation, d'agrément, de services d'information aux familles, avec des impératifs tels que : l'accueil physique et téléphonique des personnes, et une présence sur internet. Les quelques informations disponibles (rapport Cour des Comptes, Rapport ASDO, étude DGCS 2010) font remonter aux pouvoirs publics un tableau qui n'est pas encourageant. Ces rapports décrivent un dispositif qui est dans le flou, voire à l'abandon, sans financement ni animation.

Les principales difficultés rapportées par les PIF sont les suivantes:

- leur positionnement (un label à apposer ? des services à développer ?).
- Le pilotage relativement absent, tant à l'échelon national qu'à celui des services déconcentrés de l'Etat, qui en sont théoriquement chargés.
- Et plus généralement, quel que soit ce positionnement, et le pilotage, le manque de moyens prévus ou mobilisés pour faire vivre (contrôler si le label est respecté, aider à communiquer sur le label ou se développer le dispositif (développer des services d'informations là où il n'en existe pas et où le besoin existe). Une partie, probablement assez faible, des 16 millions d'euros des budgets nationaux de la parentalité va aux Points Info Famille, mais l'on ne sait combien ni véritablement où : il n'y a pas de fléchage spécifique vers ces actions. Les seuls crédits fléchés ont été, en 2004-2005, une aide ponctuelle au démarrage, et le financement de l'accès à un outil internet payant. Dans la petite étude de la DGCS auprès de 19 PIF, 13 n'avaient aucun financement spécifique, et les 6 qui en avaient un, c'étaient des petits montants, de la mairie, de la DDCS, ou de la CAF.

L'avantage reconnu aux PIF par les rapports officiels, c'est qu'il a mis un nom sur un service : ce n'est pas un avantage négligeable, cela permet de rappeler que, si les PIF ne se sont pas développés autant qu'on l'aurait souhaité, le besoin, lui, reste très fort.

Exemple UDAF de l'Ain

Un partenariat a été tissé sur une partie du territoire où des antennes PIF ont été mises en place. Les familles sont reçues par les bénévoles ou les salariés des services concernés. Un portail internet dédié au PIF est mis à jour sur toutes les questions dont les familles peuvent être porteuses. Les informations figurant sur ce site sont validées avant publication par le comité de pilotage PIF où siègent des représentants de la CAF, de la DDCS et les administrateurs de l'UDAF qui représentent l'institution auprès du REEAP.

Les familles sont orientées vers les professionnels du droit ou vers les organismes compétents (associations de consommateurs ou spécialisées, maison de l'adolescent, CAF, MSA, ...)

2.5. Les lieux d'accueil enfant parent

Conformément à la proposition émanant des travaux préparatoires à la Conférence nationale de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, l'UNAF relaye le souhait de voir poursuivre le développement des lieux d'accueil enfants parents en l'étendant sur l'ensemble du territoire. Nous pensons que cette forme d'accueil des enfants de moins de 6 ans, accompagnés de leur parent ou d'un adulte responsable entre pleinement dans le périmètre des dispositifs de soutien à la parentalité en ce qu'ils apparaissent comme des lieux pertinents dans le domaine de la prévention primaire.

Pour les LAEP, il est important de mettre l'accent sur l'accueil, l'écoute des parents et la place qu'ils peuvent prendre dans la gestion du lieu. Les espaces jeux peuvent accueillir des parents mais aussi des assistantes maternelles, parfois les deux. Ils sont invités à penser le projet pédagogique et à le partager. Des parents animent ces lieux. Ils sont ainsi valorisés, mis en confiance et en qualité de coresponsables. Un professionnel est toutefois toujours présent.

Une initiative originale, portée par l'UDAF 67

Soutien aux parents d'origine immigrés et réfugiés. Face à des situations de précarité accentuées par l'obstacle de la langue et l'exil qu'ont connu certaines familles, le soutien à la parentalité se développe ici en deux volets : la découverte et l'orientation vers les lieux d'accueil enfants-parents puis la participation des parents à des groupes d'échanges sur la parentalité avec le soutien d'un interprète. L'objectif consiste à offrir un soutien à la parentalité aux familles en situation de grande vulnérabilité due à un obstacle de la langue et/ou à une situation de rupture (exil, grande précarité sociale).

Le rythme mensuel et les horaires sont déterminés en fonction des contraintes familiales, après le début de l'école et avant la pause de midi. Les groupes de parole se déroulent dans des centres d'accueil pour demandeurs d'asile, des foyers ou au sein du collectif pour l'accueil des solliciteurs d'asile à Strasbourg.

2.6. Le parrainage de proximité

La place du parrainage de proximité dans les dispositifs de soutien à la parentalité demande à être retravaillée avec l'ensemble des acteurs du parrainage afin que soit menée une réflexion de fond sur ses contours et ce que l'on en attend.

L'UNAF tend à défendre son accès pour tous les enfants et les familles qui en ont le besoin, sans exclure les enfants de l'aide sociale à l'enfance.

Cette forme de solidarité interfamiliale demande à être reconnue et valorisée.

Le parrainage d'enfant est une aventure humaine qui repose sur des engagements mutuels et des projets éducatifs. Les actions de parrainage doivent être encadrées juridiquement pour que s'instaurent des relations privilégiées entre un enfant et sa famille d'une part, et un parrain d'autre part, réunis grâce à l'entremise d'une association ou d'un service en charge des questions de l'enfance.

Le parrainage de proximité peut se présenter sous des formes multiples, sur la base de principes communs édictés par la charte.

Action de soutien à la parentalité, de protection de l'enfance, et de solidarité interfamiliale, le parrainage de proximité englobe de nombreux champs de l'action familiale. Ce dispositif est pleinement inscrit dans la prévention.

L'engagement du réseau UNAF-UDAF dans le déploiement du parrainage

L'UNAF mène une réflexion approfondie sur la place du parrainage de proximité dans le soutien à la parentalité. Elle défend l'idée que le parrainage est une démarche de prévention et de soutien à la parentalité qui permet de sortir de l'opposition si souvent mise en avant entre droit de l'enfant et droit du parent. Le parrainage de proximité favorise ainsi la construction et la reconstruction de liens sociaux tant pour l'enfant, que sa famille qui le soutient, pour une autorité parentale qui ne soit ni disqualifiée, ni démissionnaire.

Par ailleurs, l'UNAF a soutenu la prise en compte du parrainage comme contributeur de la protection de l'enfance. Enfin, l'UNAF anime un groupe de travail composé d'UDAF investies dans le développement du parrainage de proximité se réunit régulièrement à l'UNAF.

Création d'un service de parrainage à l'UDAF de la Marne

Depuis 2008, l'UDAF de la Marne porte un service de parrainage de proximité mis en place en partenariat et en collaboration avec les acteurs institutionnels, associatifs et sociaux de la Marne.

Un agrément rigoureux, des parrains et un accompagnement du parrainage par un psychologue et une professionnelle diplômée en médiation familiale, conseil conjugal et thérapie familiale sont garants de la crédibilité et du sérieux de l'action.

Cet accompagnement essentiel, veille à l'alchimie de cette relation délicate « enfants – parrains – famille » et s'adapte à la singularité de chaque parrainage.

3. AVIS DE L'UNAF SUR LE FONCTIONNEMENT DU COMITE NATIONAL DE SOUTIEN A LA PARENTALITE ET PROPOSITIONS POUR L'AVENIR (LE CNSP « EXPIRE » EN 2013)

- Améliorer le caractère opérationnel du Comité national.
- Définir des axes de travail précis, notamment autour de critères permettant l'évaluation de la performance de la politique de soutien à la parentalité.
- Améliorer la possibilité donnée à chaque acteur de s'exprimer au sein du CNSP, notamment pour ce qui touche au parrainage de proximité.
- Veiller à ce que les associations soient représentées à tous les niveaux au sein du comité restreint et des groupes techniques.

Le CNSP se réunit une fois par an, sur une demi-journée. Ce qui pourrait améliorer le fonctionnement du comité national, serait d'organiser des rencontres sur la journée, ce qui permettrait à chacun des acteurs présent autour de la table de pouvoir s'exprimer. Le format actuel ne s'y prête pas. La Ministre en charge de la Famille présente un certain nombre d'orientations et de priorités pour l'année à venir. S'en suivent des bilans présentés conjointement par la DGCS et la

CNAF. La parole est ensuite laissée aux participants, sur un temps ne permettant pas des échanges constructifs ni même la prise commune de décisions.

Le travail sous forme d'ateliers devrait être proposé, comme cela s'est fait dans le cadre d'un groupe technique élargi aux associations, ce qui a permis de dégager des pistes de travail intéressantes, avec des points de vue différents de la part de chacun. Un tel format mériterait d'être étudié et diffusé.

Les trois groupes techniques au sein desquels l'UNAF est représenté ne fonctionnent pas selon les mêmes modalités ce qui n'est pas sans poser question. Le groupe technique parrainage notamment ne permet pas d'avoir le point de vue de l'ensemble des acteurs du parrainage de proximité ni des représentants des collectivités territoriales au premier rang desquels les conseils généraux. Une telle configuration empêche la construction de propositions concrètes et opérationnelles pour faire vivre et développer le parrainage de proximité.

La définition de la parentalité n'a pas fait consensus au sein du comité national, alors qu'il est primordial de se fonder sur une même définition, pour ensuite arriver à définir, ensemble, ce que l'on attend d'une politique de soutien à la parentalité, les objectifs poursuivis, les méthodes mises en œuvre, et les effets attendus. Le renouvellement de l'instance devrait se fonder sur une définition ferme et commune du soutien à la parentalité, même si les contours sont difficiles à délimiter.

Le fonctionnement actuel manque d'opérationnalité. Si l'institution devait être transformée, il importe que l'Etat soit présent et que les associations engagées soient aussi représentées au sein de cette instance. Par ailleurs, un secrétariat dédié, stable et pérenne devrait être assuré par la DGCS. Il est des missions du CNSP d'assurer une continuité des actions menées par chacun des sous-groupes. Une méthodologie de travail devrait être proposée aux membres du CNSP qui s'attacheraient ensuite tout au long de l'année à rédiger un rapport qui serait remis au gouvernement chaque année.

Un axe de travail prioritaire à travailler pourrait être de définir les critères d'évaluation d'une politique de soutien à la parentalité au niveau national à partir d'un certain nombre d'indicateurs à définir. Le travail ne doit pas être fait en amont par les instances qui pilotent le comité mais bien au sein des groupes, en présence de tous les acteurs. On ne peut en effet se « contenter » de la seule efficacité mentionnée dans la circulaire du 7 février 2012, uniquement évaluée par les financeurs desdits dispositifs.

4. NOUVEAUX BESOINS EMERGENTS

Les thématiques les plus fréquemment abordées par les parents concernent l'accueil du jeune enfant, le sommeil, l'autonomie, l'entrée à l'école, les fratries, l'adolescence, les conduites à risques, les médias, l'orientation scolaire.

L'UNAF voit poindre des pistes sur les besoins émergents fondés sur les études et enquêtes récentes menées par son réseau et par elle-même sur le thème de la parentalité (périnatalité, rythmes de vie de l'enfant, orientation scolaire, pratiques numériques des adolescents, addictions, etc).

Rôle d'observatoire de l'UNAF et des UDAF : enquêtes et études de l'UNAF et du réseau UDAF/URAF sur les besoins des familles

L'UNAF défend une approche globale des familles. Elle a joué un rôle d'observation des besoins des familles sur cet aspect à travers plusieurs enquêtes.

Etude qualitative sur l'absentéisme scolaire

A l'occasion de l'examen du projet de loi concernant l'absentéisme scolaire, l'UNAF a réaffirmé qu'elle ne partageait pas la vision d'un absentéisme scolaire engendré par la « démission » des parents. Pour mieux comprendre cependant ce qui motive ces comportements absentéistes de la part des jeunes collégiens ou lycéens et comment réagissent leurs parents, nous avons réalisé une étude qualitative approfondie auprès des enfants que la loi peut considérer comme « absentéistes », c'est-à-dire « volontairement » absents au moins quatre demi-journées par mois, ainsi que de leurs parents. On se rend compte, en les écoutant, que la réalité est bien différente des discours et des idées reçues. La plupart du temps, les élèves qui « sèchent » les cours le font par manque de motivation, ceci à cause d'une mauvaise orientation vers des filières ne correspondant pas à leurs attentes.

<http://www.unaf.fr/spip.php?article11219>

Enquêtes ados parents nouvelles technologies

Chaque année depuis 4 ans, l'UNAF en partenariat avec l'association Action Innocence commande un sondage autour des pratiques numériques des adolescents et du rôle des parents. Téléphonie mobile, jeux vidéo, réseaux socio... ces enquêtes thématiques ont pour objectif de faire la lumière sur les pratiques des adolescents pour les démystifier, et de donner à cette occasion aux parents des conseils pratico pratiques pour rester parents à l'ère du numérique.

Certaines UDAF ont développé des ateliers familles et médias proposés pour réfléchir ensemble sur « être parents à l'ère numérique, comment informer, sensibiliser et protéger ses enfants.

<http://www.unaf.fr/spip.php?article15045>

Enquête UNAF/CIANE (Collectif inter associatif autour de la naissance) « 1000 femmes témoignent sur leur maternité »

Représentant des familles au sein de l'instance d'évaluation du plan périnatalité 2005-2007, l'UNAF a souhaité recueillir l'avis des principales concernées : 952 témoignages de femmes ont été recueillis. L'UNAF a ainsi questionné des femmes ayant accouché entre 2004 et 2009. Globalement ces femmes semblent satisfaites de la prise en charge durant leur maternité. C'est sans doute le résultat d'une organisation de la périnatalité cohérente où les professionnels sont désormais organisés en réseau et où les structures spécialisées et les professionnels de la naissance collaborent.

<http://www.unaf.fr/spip.php?article10920>

Enquête de l'observatoire des familles sur « la vie de parent au quotidien »

Afin de donner les moyens à l'Institution Familiale de "produire des données familiales", de les recueillir, de les analyser à divers échelons géographiques, d'étayer une réflexion, d'argumenter un point de vue, les UDAF mettent en place des Observatoires Départementaux des Familles.

Il s'agit de construire une démarche vivante et permanente de connaissance de l'ensemble des familles, qui permette d'analyser la situation à un instant "t" et les évolutions : observer les familles telles qu'elles sont, telles qu'elles évoluent. Le but recherché étant alors ensuite de tenter de comprendre en quoi les actions des REAAP se rapprochent ou s'éloignent des besoins des parents et d'alimenter une réflexion plus large sur les moyens à mettre en œuvre pour les associer à ces actions.

Plus d'info : <http://www.unaf.fr/spip.php?article9179>

L'UNAF a par ailleurs conçu des outils pour mieux satisfaire les besoins émergents des familles : sur le sommeil et l'alimentation.

DVD interactif « Sommeil de l'enfant et de l'adolescent »

Le sommeil est malmené par l'évolution des habitudes de vie. Ainsi, 14 % des enfants d'âge scolaire ont des difficultés d'endormissement. Ces changements profonds ont des conséquences graves sur l'apprentissage et l'épanouissement de chaque individu. Afin de prévenir et de sensibiliser les adolescents, les parents, les enseignants et les professionnels de santé, l'Académie

de Paris, le Réseau Morphée (réseau de spécialistes du sommeil) et l'UNAF ont mis en commun leurs efforts.

Ce partenariat a abouti, après 2 ans de collaboration, à la création du DVD « Sommeil de l'enfant et de l'adolescent », qui est un support d'information et de sensibilisation multimédia et interactif.

Plus d'info : <http://www.unaf.fr/spip.php?article7789>

« Nutrimedia », outil d'éducation aux médias adapté à la nutrition

L'UNAF, en association avec d'autres organisations dont la COFACE, a créé NUTRI-MEDIAS, un outil d'éducation aux médias appliqué à la nutrition et qui s'adresse aux adultes parents ou enseignants. Il est destiné aux responsables et animateurs/trices d'organisations familiales et plus largement à toute personne ayant des préoccupations éducatives (professionnels de l'éducation, familles, etc...) Véritable support d'animation, il permet à l'animateur disposant de cet outil de sensibiliser/former un groupe de participant(es) et de lancer des débats...

Cet outil a été développé par un groupe de travail de la COFACE (Confédération des organisations familiales de l'union européenne) en partenariat avec l'UNAF, l'ASGECO (Association générale de consommateurs espagnole) et APTE (« Les écrans, les médias et nous »).

Plus d'info : <http://www.unaf.fr/spip.php?article15110>

5. EVOLUTION DE LA GOUVERNANCE DES POLITIQUES DE SOUTIEN A LA PARENTALITE

Les financeurs ne doivent pas être seuls à évaluer les dispositifs de soutien à la parentalité. Le pilotage de la politique de soutien à la parentalité, tant au niveau national que départemental ne doit pas se faire par les CAF seules. L'Etat y tient une place importante qu'il convient de renforcer.

L'UNAF défend l'idée selon laquelle une politique de soutien à la parentalité doit être une politique concertée sur l'ensemble des niveaux national, départemental, et local. La parentalité implique l'idée de la proximité. Même si l'inscription départementale des UDAF ne les amène pas toujours à être porteurs des actions de soutien à la parentalité, en tant que tête de réseau des associations familiales de leur département, elles accompagnent un grand nombre d'associations familiales qui, elles, mettent en œuvre des actions de terrain.

Les UDAF sont impliquées à différents niveaux, que se soit dans le pilotage, l'animation ou encore le portage d'actions de terrain.

Nous avons récemment recueilli les témoignages de deux UDAF qui animent les REAAP (elles sont une dizaine à en assurer le pilotage). A la fois institutionnelles et associatives, ces UDAF ont alors une position idéale pour créer une dynamique entre les institutions (CAF, DDCSPP, CG), les acteurs locaux (comme les villes et les centres sociaux) et bien sûr les associations locales (familiales ou non).

Il nous paraît important de voir affirmé le co pilotage Etat/CNAF, surtout parce que nous sommes conscients du « glissement » des crédits Etat vers ceux de la branche famille. Derrière le pilotage, il y a bien l'idée d'associer l'ensemble des acteurs impliqués, conformément à la philosophie des REAAP. Si les financeurs sont seuls à juger de l'efficacité des dispositifs, on ne répondra pas aux besoins réels des familles. Par ailleurs il y a un risque à n'avoir qu'un financeur et de voir les autres se désengager (Conseils Généraux, communes, ...)

CONCLUSION

La parentalité est multiple et évolue dans le temps en fonction des caractéristiques familiales et de l'âge des enfants, la parentalité se vit et existe différemment en fonction des événements de la vie.

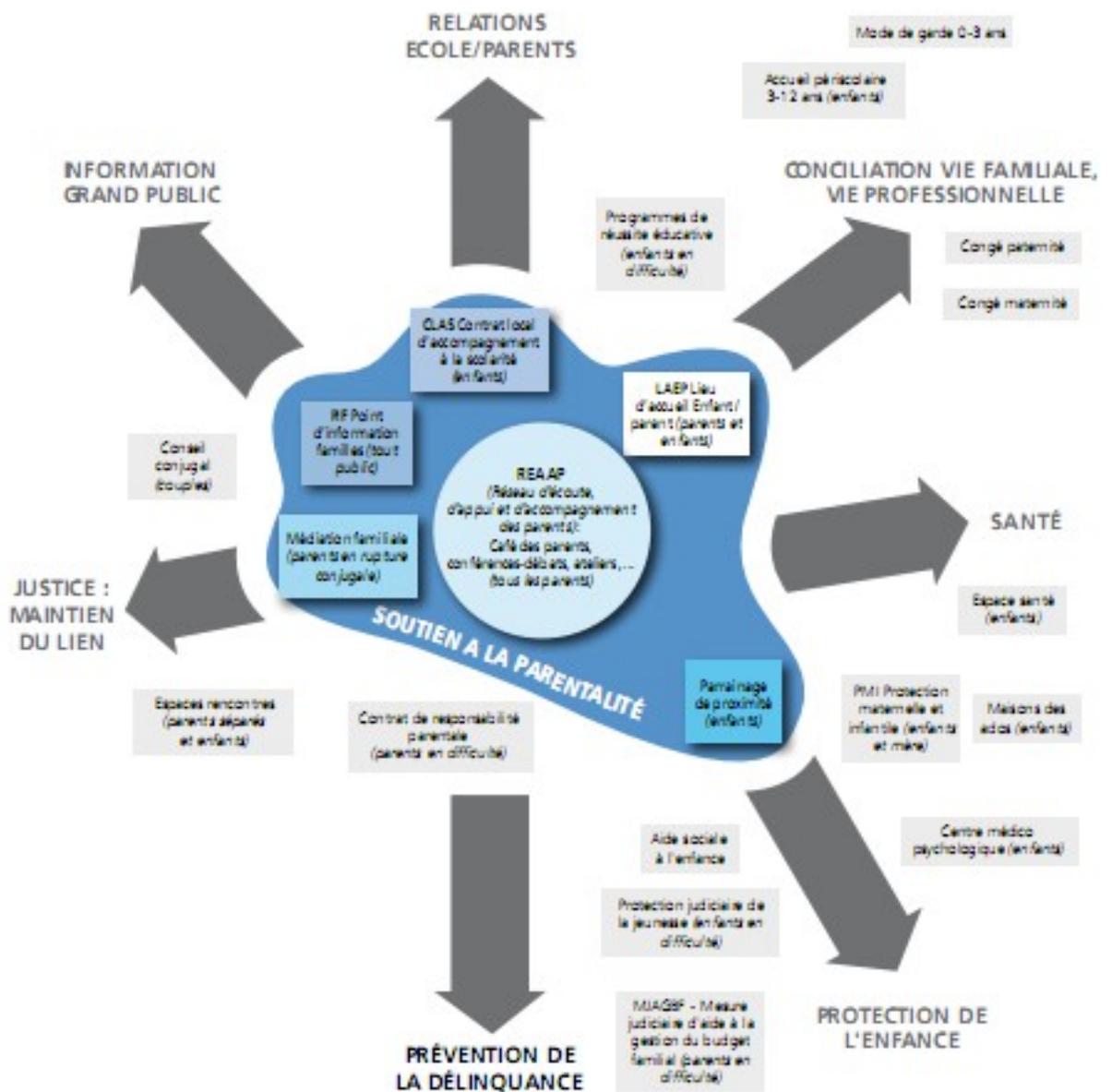
Si le mouvement familial est fortement impliqué dans la plupart des dispositifs de soutien à la parentalité (médiation, parrainage de proximité, etc), il l'est plus encore dans les REAAP dont l'objectif est d'aider les parents, tous les parents dans leur fonction parentale : toutes les familles, issues de tous milieux sociaux, de toutes les origines culturelles peuvent se poser des questions quant à l'éducation de leurs enfants, souhaitent disposer de lieux d'échange, de services adéquats, leur permettant la rencontre avec l'autre, qui partage les mêmes doutes et les mêmes questionnements. L'idée sous jacente est bien celle de « s'autoriser à parler », ce qui ne va pas forcément de soi, et qui nécessite parfois un accompagnement. Il importe avant tout de rompre l'isolement des parents et d'inciter les familles à ne pas se replier sur elles-mêmes. L'idée est d'arriver à créer ou recréer du lien, permettre la rencontre et l'échange autour des expériences de vie de chacun, autour de la confrontation des différentes manières d'être et de faire, ceci pour concourir à recréer une communauté éducative.

Il paraît indispensable au mouvement familial de prendre en compte les besoins fondamentaux des parents tels qu'ils sont identifiés par les parents eux-mêmes et les professionnels et bénévoles qui les accompagnent au quotidien. Sur le terrain, au travers des actions que mènent les UDAF et les associations familiales, on observe une diversité d'actions qui témoignent d'une nécessaire adaptation des actions de soutien à la parentalité aux besoins des familles. Il s'agit effectivement de proposer du « sur mesure » et non du « prêt à porter », les contours de chaque initiative ayant été dessinés directement par les préoccupations des parents.

SOUTIEN À LA PARENTALITÉ : UN PÉRIMÈTRE DIFFICILE À DÉFINIR

Le soutien à la parentalité est à la croisée de grands axes de politiques publiques. Il relève de plusieurs financements : Etat - DDCSPP (Direction Départementale de la Cohésion Sociale et de la Protection des Populations) et branche famille - CAF. Certains dispositifs sont centrés sur les parents, d'autres sur les enfants, la plupart sur des parents ou enfants en difficulté.

Au cœur de cette nébuleuse, le dispositif des REAAP est le seul qui est vraiment orienté vers les parents, tous les parents, dans une démarche préventive.



Annexe 3 : Verbatim : ce que disent les professionnels et les familles

Lors des visites des structures associatives locales dans les sept départements enquêtés, notamment dans quatre centres sociaux du Pas de Calais, d'Ille et Vilaine, Bouches du Rhône.... la mission a échangé avec des familles, parents et enfants, promoteurs et/ou bénéficiaires des actions, invités par les opérateurs locaux. Des professionnels également rencontrés, ont souhaité rendre compte de leur expérience ou de leurs partenariats dans le cadre de différentes actions de soutien à la parentalité.

Un certain nombre de ces témoignages suggèrent que les dispositifs de soutien à la parentalité sont perçus comme une réponse pertinente.

Quelques uns de ces échanges ont donné lieu à un verbatim. La mission en présente un échantillon ci-dessous.

1. SUR LES CLAS : TEMOIGNAGES DES PROFESSIONNELS

« Ayant grandi dans un contexte familial difficile (alcoolisme, précarité...), R. rencontré de grandes difficultés scolaires malgré un comportement correct. A son entrée en classe de 3^e, R. avait baissé les bras, les parents étaient dépassés par les événements et les enseignants du Collège étaient évidemment très pessimistes quant aux chances qu'ils avaient d'obtenir le brevet des collèges.

Pourtant, au centre social, R. démontré depuis quelques mois de réelles compétences. R. venait d'ailleurs d'être récompensé par un dispositif national intitulé « envie d'agir » récompensant les jeunes porteurs de projets. Le principal adjoint du collège citait d'ailleurs « R. au centre social c'est parfait, mais une fois franchi les portes du collège ce n'est pas ça du tout ! ».

Satisfait du regard global que nous apportions sur cet élève (il n'était plus vu uniquement comme un élève en difficulté) nous devons cependant tenté de transposer sa confiance et ses ressources au service de son travail scolaire. Ce lien fut possible grâce à la relation établit entre le professeur principal de R. et un animateur du centre social.

R. a été sensible aux efforts ayant été fait pour lui et à redoubler d'efforts passant de 6.5 de moyenne générale à 10.5. Il a d'ailleurs obtenu son brevet des collèges. Malgré de nouvelles difficultés familiales (décès de la maman) Romain continue d'évoluer positivement et il est en 3^e année de son Bac Professionnel.

R. a participé à deux échanges européens (Roumanie, Pologne) avec le centre social, un projet de solidarité internationale (Maroc) et un projet d'échanges de compétences à l'échelle européenne avec le Medway Council (Angleterre). Grâce à la course d'orientation (découverte avec le centre social), il participe à des championnats nationaux et internationaux (Espagne, Pays-Bas, Suède...).

Sans l'accompagnement à la scolarité, R. n'aurait jamais franchi la porte du centre social ».

Sylvain Clabaux
Responsable enfance-jeunesse
Centre Social Jean Ferrat
ARQUES

2. SUR UNE FORMATION A LA MEDIATION AU COLLEGE : TEMOIGNAGES DE PROFESSIONNELS ET D'ELEVES

Une évaluation écrite suite à une formation à la médiation réalisée dans un collège en posant la question suivante : « Comment vous situez-vous, aujourd'hui par rapport à la formation que avez suivie et par rapport au projet des élèves médiateurs dans sa globalité. Comment a-t-il (ou non) trouvé sa place au collège, points positifs et négatifs... »

Réponses des adultes (7 adultes/18 formés en 2 ans ont répondu) :

**Des outils pour dialoguer plus efficacement.*

**Formation très enrichissante, je n'ai pas eu le temps de l'exploiter avec les élèves de 6^{ème} A.*

**Difficile de mettre en pratique cette méthode de communication en classe, les élèves médiateurs sont trop peu sollicités par les adultes.*

**Trop peu de médiations effectuées par les élèves.*

**D'un point de vue personnel, la formation reste encore aujourd'hui un outil que j'utilise dans la gestion des conflits. Les techniques abordées me permettent d'être plus à l'écoute.*

**Expérience très enrichissante et formatrice. Difficile à mettre en œuvre auprès des élèves. Projet à poursuivre pour changer les habitudes négatives.*

**Formation utile dans le changement de langage (éviter des paroles blessantes). Une tolérance plus grande et moins de préjugés. Je regrette de ne jamais avoir pu participer à une médiation.*

Du côté des élèves

« Cela m'a vraiment changé : avant, la moindre insulte ou geste de travers envers moi était réglé par la bagarre alors que maintenant la médiation me fait réfléchir car j'arrive à contrôler mon corps grâce à cette expérience et j'essaie de régler le conflit amicalement [...]. En fait au début rien ne semblait facile. Les réactions par contre étaient assez différentes aux yeux de tous : les plus jeunes (6^{ème}) nous admiraient, ceux de notre âge, ils se sentaient trop fiers pour venir nous voir. Quelques profs ne faisaient rien pour inciter les jeunes à continuer la médiation. Quant à d'autres ils étaient vraiment ravis de voir que l'on pouvait régler les problèmes avec autre chose que les punitions. Quant aux parents ils étaient fiers de leurs enfants [...]. »

Moi, en CM2, j'avais eu un conflit avec un petit. Et puis je suis allé voir les médiateurs et j'ai fait : « Il m'embête, il me dit ça, ça, ça... » et alors, ils m'ont écouté sans prendre parti et j'ai exprimé mes émotions. Je me suis dit que c'est vraiment bien ce qu'ils font... En cinquième j'ai tout de suite été intéressé parce que je me suis souvenu de ce qu'ils avaient fait pour moi. [...]. Ça m'a tellement intéressé que je suis revenu le second trimestre pour approfondir [...]. En classe on est moins timide, même si on a peur de se faire renvoyer si on va demander, là on y va. Et puis ça nous aide à prendre la parole. [...]. J'ai appris à partager les tâches du quotidien. Maintenant je prends le couvert de ma mère et mon frère celui de mon père. Ma mère est contente, et puis plus de bagarre... »

« Je pense que la médiation est un bon moyen d'apprendre à vivre ensemble pour mieux mettre en place l'idée de régler les conflits. »

« En médiation, j'ai appris le rôle du médiateur : aider les personnes en conflit à trouver la solution par eux-mêmes. » « En médiation, j'ai appris à mieux écouter les autres ».

« J'ai compris que c'était pour le vivre ensemble. Et aussi, je suis venue parce que dans la cour de récréation, on se disputait souvent, mais maintenant, il y a moins de disputes. »

Commentaire de la formatrice : La majorité des adultes a été touché par cette formation, le dialogue reprend une place plus importante. Des techniques sont utilisées même après 2 ans de formation. Le regard sur les élèves change, la pression de la gestion de la classe du quotidien reste un frein à la vie du projet. Du côté des élèves et après quelques années d'expérience, ce sont les élèves médiateurs sur lesquels il y a plus d'impact : meilleures relations, écoute développée, réflexion avant d'agir, meilleure confiance en soi, plus d'estime de soi.

Témoignage transmis par Chantal Marion, Formatrice à l'association A mots ouverts.
www.amotsouverts.org

3. SUR UN GROUPE DE PAROLE AUTOUR DE LA COMMUNICATION NON VIOLENTE : TEMOIGNAGES DE PARENTS

**« Ça apporte l'ouverture de soi-même et envers les autres, ça permet de parler de tout sans arrière pensée ? Le groupe permet de parler de soi des enfants car l'animatrice à une bonne oreille pour écouter.*

On attend le groupe avec impatience. Pour moi beaucoup de choses ont changé dans ma vie, beaucoup, beaucoup, pas un peu. J'étais dans un moment crucial pour moi-même pour ma vie. L'écoute, la gentillesse ça m'a donné un « CLIC », je ne dis pas une force mais un « CLIC », ce jour là, j'étais dans un puits profond et noir et avec ton sourire, je me suis relevée. Voila ce que je peux dire, je ne sais pas si ça résume tout ? Ça a beaucoup changé ma vie, j'étais vraiment au plus profond, et ça m'a aidé moralement, l'écoute, le regard, c'est comme si tu m'as accompagné tout ce temps que je venais au groupe ou je peux parler de tout, de mon cœur, de tout. Merci. »

D mère et femme maltraitée qui a demandé le divorce et vit dans son appartement désormais.

**« Le groupe de parole apporte beaucoup de chose, on a appris beaucoup de chose. On parle beaucoup des ados, de nos enfants. Depuis que je participe à ses groupes, je trouve des solutions pour mes problèmes. J'aimerais que ça continue, pour comprendre plus de choses. Merci. »*

C mariée, mère de 4 pré ado et ado

**« Les groupes se passent très bien, on parle et sa reste entre nous, on apprend des choses, il y a beaucoup d'émotions. Ce qui se dit dans le groupe, ça ne doit pas sortir et ça c'est très bien parce que si on a quelque chose à dire on peut le dire facilement. Ses groupes me permettent d'échanger, d'écouter, d'apprendre a pas juger les personnes qu'on connaît (enlever les étiquettes). A écouter à savoir qu'il n'y a pas que nous qui avons des problèmes, ça a permis de réfléchir, à connaître. Il y a beaucoup de choses qui ont changé depuis ma participation à ses séances. A savoir comment répondre, quand on a un problème on le dit, comment faire, avec nos enfants, notre famille. A mieux réfléchir, à mieux maitriser mon caractère personnellement, à connaître plus les autres. J'aimerais que ça continue et qu'il y en ait plus souvent, on est de plus en plus nombreuse et tout le monde en a besoin. »*

F divorcée mère de 3 adolescents.

**« Le groupe est un temps d'échanges entre mamans, on s'apporte des conseils. C'est un endroit ou on peu se confier en toute confiance en étant sur que rien ne sorte. Les règles sont toujours dites au début de chaque groupe. Depuis que je participe a ses groupes, j'ai commencé à exister, je sais ou je vais, je sais a peut prêt comment gérer mes enfants. J'ai retrouvé une certaines identité. »*

M mariée mère de 5 enfants et adolescents

**« Les groupes sont très bien, très instructifs, très intéressants. Ces groupes m'apportent beaucoup de choses, beaucoup de bien, de belles rencontres. Depuis que je participe à ces groupes, j'ai pris du recul sur moi-même, sur ma vie, sur ma vie de famille. Ça m'a permis de « recibler » pas mal de choses. Ça m'a permis de faire le point sur ma vie d'avant, ma vie future, sur mes enfants. Surtout*

en ayant un enfant assez différent, comment pourvoir l'aborder, comment pouvoir aider les autres surtout avec la différence, je veux essayer de faire avancer les choses. »

K mariée 3 enfants (dont un « différent »)

**« Ces temps d'échanges mon donne accès à un temps de paroles, d'écoute et de réflexion en toute neutralité.*

Cela m'a permis d'avancer dans mes idées parfois trop arrêtées, sur certain sujets. Le partage d'expériences communes avec d'autres parents permet une interprétation différente de notre vécu et le sentiment rassurant que les faits ne sont pas figés et qu'il est toujours possible d'avancer et de faire évoluer les choses. Nous sommes parfois "Englués" dans un quotidien difficile qui nous paraît fermé sur l'avenir, ces temps de paroles, rares et riches, sont une véritable bouffé d'air pour aider à avancer. Le groupe parle de moi à travers les autres.

Eric, 48 ans, en couple, 4 enfants et adolescents (famille recomposée).

**« Je m'appelle Fouzia, je fais partie du groupe des femmes de la Maison Pour Tous de Kléber. Depuis l'arrivée de madame Béatrice au centre, elle nous a beaucoup donné. Moi, personnellement j'avais des problèmes familiaux ainsi que des problèmes avec mon fils à l'école. Elle m'a donné des conseils et ça à marché. Je l'a remercie beaucoup pour tout ce qu'elle à fait pour moi et la preuve qu'on la demande chaque année. »*

Fouzia

**« Les heures passées avec Béatrice m'ont enrichi de connaissances et je sais maintenant comment réagir avec mes enfants et ça me permet même de donner des conseils autour de moi. Ca m'a énormément aidé. Merci infiniment. »*

Madame B.L

« Depuis qu'il existe le groupe de paroles, j'ai appris pleins de choses : à écouter, à ne pas couper la parole, à ne pas juger l'autre, à m'exprimer. Après, je me sens soulagée quand j'ai un problème. Ca me fait du bien. Avec tous les problèmes une séance par mois, ça suffit pas il en faudrait 2. »

Fatma

« Suite à ce moment passé ensemble (j'allais dire cette journée alors, qu'elle était loin d'être finie) et ce pour cause, j'avais hâte de mettre en pratique, de débiter mon apprentissage et, le pied à l'étrier a été rapide avec ma fille de 4 ans, jalouse de l'achat de l'achat du VTT à son frère (alors qu'elle a eu un vélo il y a à peine un mois). Cette chère petite ne cessait de me dire que son vélo n'est pas identique à celui de Gabrielle, qu'il n'est pas rose et bleu, il n'est pas beau (alors que c'est elle qui l'a choisi...) Bref, j'ai essayé. Au bout de quelques fractions de secondes d'essais (pour moi multiples), j'en suis même arrivée (consciente de ce que je faisais) de dire : "Je vois que je m'impatiente et que si tu n'arrêtes pas je vais t'en coller une !" Réaction différente que d'habitude car même si non respect de la communication non violente (CNV), j'avais changé de langage.

Je suis revenue à mon désir d'être non violente verbalement. Rien n'y faisait, avec ma mioche qui m'énervant en pleurnichant, boudant, me parlant du vélo de untel de celui là et de tous les autres qu'elle voyait en rayon... J'ai respiré...Oxygène please ! J'avais envie de baisser les bras, c'est tellement, c'est tellement plus facile mais, je me suis fais violence, c'était un exam, "Ne remets pas à demain ce que tu désires maintenant : ton apprentissage" me disais-je. J'ai donc essayé toute la soirée avec toute la famille. ... »

« Je peux vous dire qu'à l'heure où j'écris, je suis exténuée, vidée mais HEUREUSE. Ils ont eu un regard nouveau, je l'ai senti (même si par moment, ils me regardaient comme un extra-terrestre). Mon cadet de 15 ans m'a trouvé différente. Je ne suis pas complètement satisfaite parce que parfois je me taisais, je n'arrivais pas à classifier mes réponses...Tout se mélangeait : "Alors il faut commencer par l'observation, puis le sentiment puis le besoin puis la demande ouh la la " Ca m'effrayais, donc je me taisais ou je répondais plus tard (le temps que je cogite, quelle gymnastique je m'imposais !). Ce que je trouvais bien, car je m'imposais la réflexion alors qu'avant c'était réaction ».

Mais, cela m'épuisait, cela m'a épuisé...

Lorsque je m'exerçais, j'avais du mal à parler à la première personne. C'est le JE justement, connais pas ! de plus c'était tabou de dire JE car c'est égoïste et dans mon désir de pratique j'avais peur, j'appréhendais que ma famille me dise : "Toi, rien que toi et Nous !" Aujourd'hui, je n'ai qu'un seul désir : continuer la formation jusqu'à ce que la CNV devienne instinctive »

Nadia

4. SUR UNE MEDIATION PARENTS/ADOLESCENTS : TEMOIGNAGE DU SERVICE SOCIAL EN FAVEUR DES ELEVES

« De par ma fonction d'assistante sociale scolaire, en collège et en lycée, je suis amenée à recevoir des enfants ou adolescents qui sont souvent pris à partie dans des conflits qui ne devraient pas être les leurs.

Ces situations de dysfonctionnements familiaux où la place de chacun devient floue ou changeante peuvent avoir des conséquences importantes pour ces jeunes et impacter, entre autre, leur scolarité et leur équilibre d'adolescents.

La médiation permet de repositionner chacun, de désamorcer les conflits, de se parler, se comprendre, s'écouter, alors que quelquefois, la simple cohabitation parent/enfant est devenue problématique. Ainsi, les liens se restaurent peu à peu, l'enfant et le parent comprennent le pourquoi des conflits et ils élaborent ensemble des solutions ou des pistes de réflexion.

L'assistante sociale scolaire travaille avec ces familles et ces adolescents afin d'obtenir leur accord pour une orientation vers la médiation.

Lorsque les intéressés s'impliquent vraiment et adhèrent au suivi proposé, les résultats positifs sont visibles au sein du collège ou du lycée, avec l'apaisement des symptômes scolaires (absentéisme, problèmes de comportement, hyperréactivité face à l'adulte ou repli, chute des résultats, tensions avec les pairs.).

Les adolescents s'apaisent et parviennent à retrouver des chemins de communication autres que ceux passant par l'excès, le débordement d'affects, les passages à l'acte. Pour moi, la médiation parents/adolescents est un outil précieux, à développer.

J'effectue plusieurs orientations de ce type par année scolaire (une vingtaine durant l'année scolaire 2011/2012) ».

Une assistante sociale scolaire

5. SUR UNE ACTION COLLECTIVE FAMILLE MENEES DANS UN CENTRE SOCIAL : TEMOIGNAGES DE PARENTS RECUEILLIS PAR LA MISSION

« On sait qu'il n'y aura pas de regards ou de critiques, on s'échange des conseils entre amis. »

« Tout le monde y trouve son compte, les enfants et les parents »

« on s'échange des idées par rapport aux enfants. ».

« au centre de loisirs, on ne peut rien faire en famille, ici j'ai fait des choses avec ma fille ado de 14 ans »

« ça rassure. On se dit qu'on n'est pas seul. »

« ailleurs c'est rien que pour les problèmes, aller voir l'assistante sociale »

« Grâce à la caravane j'ai pu faire des sorties que je n'avais jamais faites avant. ça faisait 10 ans que je voulais aller au village Saint-Joseph »

« je n'avais jamais joué au bowling de ma vie »

« on partage de jeux, les enfants voient les parents jouer et ils nous imitent »

« On découvre des jeux qu'on connaît pas et après j'en ai acheté un à Noël pour jouer avec ma fille »

« les enfants réclament déjà pour l'année prochaine »

« Kelyan³ échange beaucoup avec l'animatrice du centre social »

« ça existerait plus eh ben je sais pas ce qu'on ferait »

« ici je fais tout ; la cuisine, les activités. On m'a envoyée ici pour garder mon RSA. Je suis devenue adhérente, maintenant je suis administratrice du centre. Ils ont voté pour moi ! (...) dès que je viens ici je suis en forme (...) si jamais je peux plus payer mon loyer je vais demander une chambre au centre social ! »

« La caravane, c'était super. Y'a pas de mots. »

Témoignages recueillis par la mission au centre social de Longuenesse le 24 octobre 2012

6. TEMOIGNAGES RECUEILLIS PAR LA MISSION SUR UN ATELIER DE PARENTS DANS LES DEUX SEVRES

« On s'est rencontrées dans un atelier parent-bébé. On venait toutes les deux d'arriver dans le département. C'était une demi-matinée par semaine. ça a suscité des solidarités entre les parents, des services, des sorties, de l'entraide pour les gardes d'enfants.

L'accueil parents-bébé, ça a été comme une porte ouverte. ça permet de sortir de l'isolement, de l'enfermement.

Il y avait une puéricultrice une fois par mois, ça rassure. Après elle a disparu et c'est Bérangère (NB : maman avec un diplôme petite enfance) qui a pris le relais pour être dans le soutien.

On a eu envie d'aller plus loin. On monté toutes les deux des ateliers de parents. On s'est formées, on a acheté une trousse d'animation.

Ce sont les parents qui auto-animent ces ateliers.

On fait ça depuis 4 ans. Il y a eu 50 parents depuis 4 ans.

Il y a 7 rencontres, chacune animée par un parent. On a aussi la casquette de parent du coup les autres acceptent aussi d'animer »

« c'est une fois par mois, de janvier à juin, au centre socioculturel. On fait payer 10 € pour le cahier, c'est tout.

Le REAAP finance la garderie pendant ce temps là/

On a une formation d'écoute et ça aide ailleurs : au travail, avec d'autres. C'est bénéfique.

Certains parents sont fidèles au groupe depuis 3 ans.

Il ya des enseignants qui sont venus

C'est assez homogène sociologiquement. »

Témoignages recueillis par la mission auprès de C. L., maman, et B. L., maman, à Niort le 25 octobre 2012

³ NB : enfant décrit par sa maman comme hyperactif

Annexe 4 : Bonnes pratiques relevées dans les départements enquêtés

Lors de son enquête dans les sept départements retenus, la mission a effectué plusieurs visites de terrains, rencontrés des acteurs associatifs et institutionnels, et a ainsi pu relever plusieurs bonnes pratiques dont certaines particulièrement innovantes.

Parmi celles-ci, certaines sont évoquées dans le rapport de la mission. La présente annexe permet de présenter un éventail plus large de bonnes pratiques de soutien à la parentalité. Pour chacun des départements cette présentation est introduite par quelques éléments de contexte sociodémographique et d'organisation de l'offre de soutien à la parentalité.

Plusieurs des recommandations proposées par la mission s'inspirent des bonnes pratiques initiées par les acteurs locaux.

1. DEPARTEMENT DES BOUCHES-DU-RHONE

Quelques caractéristiques générales du département et de la mise en œuvre de la politique locale de soutien à la parentalité

Parmi les départements enquêtés, le département des Bouches-du-Rhône est le plus important en nombre d'habitants (2 millions en 2009) et présente un taux proche de la moyenne nationale pour les enfants de moins de 5ans (5,94 % contre 6,15 %). Le taux de pauvreté des moins de 20ans est le plus important de l'échantillon de l'enquête avec près de 24 % contre 17,7 % au plan national.

Les actions de soutien à la parentalité sont nombreuses et diversifiées. On compte ainsi sur l'ensemble du département : 145 actions financées au titre des REAAP et 126 au titre des Clas, 22 Points Infos Familles animés par la CAF, 5 services de médiation familiale et 4 services d'espaces de rencontres. Les 100 centres sociaux du département sont pour beaucoup implantés dans les quartiers prioritaires, « au cœur des cités ».

Le pilotage local du soutien à la parentalité est organisé en trois niveaux : un comité départemental, un comité d'animation qui réunit les institutionnels et les associations, des commissions locales, lieux d'examen des actions et de propositions de financement Cette organisation a fait l'objet d'un protocole de partenariat pour la création d'un CDSP signé par les services de la Justice, la CAF, la DDCS, le CG, l'Inspection académique, la MSA, la Ville de Marseille.

Quelques bonnes pratiques relevées

1. L'UDAF organise des « conférences des familles ». Ces conférences sont diffusées en direct sur son site internet de façon interactive.

2. Un site internet *réseau parents 13* en direction des publics et des professionnels a été conçu de façon partenariale. Chacun des partenaires du réseau enrichit le site avec les informations relatives aux évènements, actions, services aux parents.

Capture d'écran du site : <http://www.reseauparents13.fr/>

Parents

Lire et Grandir

lun, 13/02/2012 - 17:02 — cgro1131

Lire et grandir, un nouveau service aux allocataires qui offre: une aide directe aux familles sous la forme d'un chèque lecture de 20€ pour chaque enfant ...

Étude de l'UDAF sur l'absentéisme scolaire dans les Bouches du Rhône

mer, 15/02/2012 - 12:29 — cgro1131

L'Udaf a réalisé une première étude chiffrée sur l'absentéisme scolaire dans les Bouches du Rhône. Cette étude est basée sur les données fournies par l'Éducation Nationale.

Allo Parents Bébé

jeu, 01/07/2010 - 11:09 — admin

L'association Enfance et Partage a mis en place un numéro d'appel unique, pour soutenir les parents dans leurs relations avec ...

Partenaires

FAMILLES AU COEUR : Présentez vos actions...

lun, 19/11/2012 - 16:52 — marj1131

L'appel à projet de la Fondation Ronald Mc Donald est mis en ligne. Il présente une source de financement possible.

ETHIQUE ET SENS DU SOUTIEN A LA PARENTALITE (suite)

jeu, 15/11/2012 - 14:51 — marj1131

Dans la poursuite de la dynamique départementale du RéseauParents13, nous avons le plaisir de vous transmettre l'invitation au colloque qui se ...

ETHIQUE ET SENS DU SOUTIEN A LA PARENTALITE

ven, 07/09/2012 - 15:35 — marj1131

Le Réseau Parents13 propose aux professionnels trois journées de formation et d'échange sur les pratiques. Un colloque s'inscrira dans ...

Liens utiles

» [des sites pouvant être utiles à votre parentalité](#)

Médiation familiale

La Médiation Familiale offre un temps d'écoute, d'échanges et de négociation qui vous permet d'aborder les problèmes liés à un conflit familial, et de prendre en compte de manière très concrète les besoins de chacun. Voici les coordonnées des services conventionnés...

3. Le centre social Del Rio est situé dans les quartiers au nord de la ville, sur un site prioritaire en zone de rénovation urbaine. Le référent famille a mis en place une action en direction des pères résidant dans le quartier intitulé « papa bricoleur ». Cette action s'est déroulée durant 3 années et visait à valoriser les compétences parentales des pères. Elle a été conçue et mise en œuvre en partenariat avec les établissements scolaires accueillant les enfants du quartier. Cette action a eu un effet « déclencheur » sur la participation des pères aux sorties scolaires et a modifié de façon générale leur relation à l'institution scolaire et au suivi de la scolarité de leurs enfants..

4. Le centre social Del Rio est également opérateur d'une action Clas. Chaque fin d'année scolaire, un goûter réunit les enfants, les animateurs, les parents et les enseignants. A cette occasion un diplôme est remis aux enfants qui ont fréquenté les actions Clas.

5. La CAF mobilise les RAM comme lieux-ressources « parentalité », avec une offre de services autour de la naissance. Le choix de ce lieu de diffusion de l'information permet un contact très précoce avec les parents.

6. La CAF et la DDCS ont organisé un appel à projet commun pour les Reaap et les Clas. Cette mise en place vise à rendre plus lisibles et cohérentes les actions relevant de chacun des dispositifs et jusqu'alors traitées de façon juxtaposée.

7. Une action « Lire et grandir » financée par le REAAP en abondement du Clas a été initiée par la CAF.

« Lire et Grandir » à Marseille

Créé en 2010 par la CAF pour favoriser la maîtrise des pratiques de lecture et d'écriture par l'attribution de chèquiers –lecture, il s'est adossé en 2011 au dispositif Clas associant ainsi les acteurs associatifs des territoires et notamment les centres sociaux, pour s'ouvrir plus largement en 2012 à une action conjointe Clas/ REAAP inscrite dans le réseau local Parents 13.

Ces évolutions organisationnelles ont été accompagnées d'évolutions dans les objectifs et le contenu des actions qui à chacune des phases ont renforcé la place des parents et des liens parents-enfants.

La première phase du projet a consisté en l'attribution par la CAF de chèques lecture aux enfants d'allocataires âgés de 10ans dont le quotient familial n'excédait pas 900€ La mesure a touché 40 % du public ciblé.

Dans sa seconde phase, le projet s'est ouvert aux porteurs de projets sur les territoires et par là même à toutes les structures éducatives et culturelles (écoles, bibliothèques, librairies de quartiers...). Le dispositif a conservé une part d'action directe individuelle par l'attribution d'un chèque-lecture et une aide indirecte collective par l'attribution de subvention aux associations. Les partenariats noués avec les librairies ont notamment permis l'organisation de groupe de lecture parents enfants dans 29 librairies de quartiers.

Dans sa phase la plus récente, « Lire et grandir » s'est inscrit dans l'appel à projet conjoint Clas/ REAAP et au sein du réseau départemental Parents 13.

L'implication des parents prend la forme d'un engagement à participer à une séance par trimestre, à faire l'achat avec l'enfant d'un livre, à faire l'inscription à la bibliothèque. Parents, enseignants, enfants et animateurs participent à une manifestation annuelle conviviale de clôture.

Le dispositif mobilise 219 000€ pour l'année scolaire 2012/2013 sur la dotation d'action globale de la CAF des Bouches du Rhône. Le nombre d'actions conduites dans le département dans ce cadre est passé de 55 en 2011 à 75 en 2012.

8. Le service ASE du Conseil Général déclenche immédiatement, sur indication de la PMI, 20H de TISF à la sortie de la maternité pour une intervention précoce.

9. Dans certains quartiers d'habitat social, les salles d'attente des consultations de PMI sont animées par des éducatrices du jeune enfant dans un axe de soutien à la parentalité.

2. DEPARTEMENT DES DEUX-SEVRES

Quelques caractéristiques générales du département et de la mise en œuvre de la politique locale de soutien à la parentalité

Les Deux-Sèvres avec 376 000 habitants est le département le moins peuplé parmi ceux enquêtés par la mission. Il s'agit d'un département très rural composé de 330 communes.

Il est proche de la moyenne nationale pour la part des enfants de moins de 5 ans dans sa population.

Il compte 21 centres sociaux dont 13 sont implantés en zones rurales. Sur l'ensemble du département l'offre comporte :68 actions financées au titre des REAAP et 44 au titre des Clas, 2 PIF et 2 Laep. La médiation familiale est mise en œuvre par trois associations et par un service en gestion directe de la CAF. Deux espaces rencontres complètent cette offre aux familles.

Quelques bonnes pratiques relevées

1. Le département a mis en place une instance destinée à devenir un lieu d'échanges, d'expériences et des savoir-faire, le Comité Départemental d'Animation Enfance-Famille (CADEF). Sa composition élargie lui permet, en outre, d'être à l'écoute des besoins recensés sur le terrain par ses différents partenaires au contact des familles. Ainsi, à partir d'un appel à projets annuel, testé dès l'année 2000, les organismes qui composent le Comité des Financeurs du CADEF apportent un soutien financier aux porteurs de projets qui répondent aux critères fixés dans le cadre des orientations annuelles.

C'est ainsi que les interventions du CADEF, outre un investissement important dans la formation des bénévoles, prennent la forme de lieux d'accueil enfants/parents, d'ateliers parents/bébés, de groupes de paroles de parents, de conférences-débats, de cafés des parents ou de points d'écoute individuelle.

2. Un groupe de paroles parents mis en place dans le cadre du CADEF

Charte des groupes de parents

Les principes d'animation

L'animation repose sur des valeurs fortes énoncées dans la «Charte des Initiatives pour l'écoute, l'appui et l'Accompagnement des parents», auxquelles s'ajoutent des principes plus spécifiques aux groupes de parole : la communication, le respect et la tolérance, l'ouverture et l'écoute, la valorisation des compétences des parents, l'entraide ou l'aide mutuelle, la confidentialité, le non-jugement, l'impartialité, la réflexion sur sa pratique d'animateur, professionnelle ou bénévole.

Les effets attendus

Les effets se situent du côté des parents à plus ou moins longue échéance.

Les objectifs visés

Il s'agit pour l'animateur de :

Proposer un espace et un temps aux parents,

Veiller à ce que chaque parent trouve sa place dans le groupe et s'y sente écouté, considéré, reconnu et valorisé,

Créer une ambiance chaleureuse, sereine, conviviale,

Aller au rythme des parents, faire preuve de patience, ne pas brusquer, ne pas contraindre à la parole, respecter la position en retrait,

Permettre aux parents d'échanger entre eux, de s'enrichir de l'expérience des autres et de trouver leurs propres solutions, leurs propres repères.

Se ressourcer, prendre du temps pour soi.

Prendre du recul, relativiser, dédramatiser.

S'ouvrir aux autres, communiquer.

Sortir de l'isolement, se rendre compte que l'on n'est pas tout seul.

Créer du lien au sein du groupe et en dehors, prendre peu à peu de la distance par rapport à l'animateur.

(Re)Découvrir ses capacités de parents, avoir confiance en soi, s'estimer.

Affirmer son rôle de parent, au sein de la famille et de la société, afin de garantir aux enfants un cadre sécurisant et des repères.

Etre un parent autonome, acteur ; continuer d'avancer sans le groupe.

3. Les « matinées du chat perché »

Ces matinées sont financées au titre du REAAP. Il s'agit d'activités ludiques entre parents et enfants et entre les enfants participant aux animations. Elles se déroulent dans un centre social doté d'une halte garderie. Ces actions accueillent à chacune des séances une quinzaine de parents. Ces activités ludiques sont l'occasion d'échanges entre pairs. Cette action a préfiguré la création d'un LAEP. Son agrément à ce titre est envisagé par la CAF en 2013.

3. DEPARTEMENT D'ILLE-ET-VILAINE

Quelques caractéristiques générales du département et de la mise en œuvre de la politique locale de soutien à la parentalité

Le département d'Ille-et-Vilaine compte près d'un million d'habitants avec un nombre important de jeunes enfants : la part des 0-4 ans est de 6,56 % contre 6,15 % au plan national. L'Ille et Vilaine est le département dont le taux de pauvreté des moins de 20 ans est le plus faible de l'échantillon enquêté avec 11,70 % contre 17,70 % en moyenne nationale.

L'Ille-et-Vilaine présente une configuration spécifique avec un engagement fort et ancré de longue du conseil général. Cette spécificité se reflète dans les modalités de pilotage de la

politique locale de soutien à la parentalité. L'ensemble des instances fait l'objet d'un pilotage tripartite équilibré/ DDCS, CAF, CG.

L'offre en matière de soutien à la parentalité est constituée de : 75 actions financées au titre des REAAP et 50 au titre des actions Clas, 3 PIF, 2 points accueil parents, 12 Laep, 2 associations de médiation familiale. Sur les 18 centres sociaux agréés par la CAF, 6 sont implantés dans la ville de Rennes.

Quelques bonnes pratiques relevées

1. Une journée annuelle des intervenants est organisée pour des échanges sur les pratiques des intervenants des Clas et des Reaap. Ces actions réunissent près d'une centaine d'intervenants chaque année.
2. Une pratique régulière d'évaluation de la mise en œuvre des dispositifs financés par la CAF grâce à la mise en place d'une fonction dédiée.
3. L'implication du conseil général se reflète dans l'ensemble de ses documents stratégiques :
 - le projet stratégique 2010-2014 : parmi les cinq axes stratégiques du projet départemental, le 2^{ème} axe, égalité des chances, citoyenneté et démocratie participative comporte un objectif intitulé : accompagner les parents dans leur rôle éducatif ;
 - le bilan d'activité 2011 du département rend compte de son implication dans le soutien à la parentalité
 - le schéma départemental de l'accueil du jeune enfant est élaboré en commun et cosigné par le CG et la CAF
 - les schémas PMI et ASE mentionnent de façon explicite le soutien à la parentalité
4. *Merlinpinpin* un LAEP adossé à un centre social dans un quartier prioritaire a élaboré un projet associatif pour favoriser la mixité sociale et de plus, spécialisé dans l'accueil de parents d'enfant en situation de handicap.

Le LAEP Merlinpinpin : une mixité sociale des parents et un accueil adapté aux enfants porteurs de handicap

Le LAEP d'Ille et Vilaine situé en zone prioritaire a élaboré un projet associatif avec pour objectif prioritaire la mixité des publics. Le projet du LAEP est orienté vers l'animation sociale avec pour spécificité d'être organisé pour accueillir les enfants porteurs de handicap.

Cette spécificité s'appuie d'une part sur une formation spécialisée suivie par l'animateur et d'autre part sur les partenariats noués visant à toucher les familles concernées. En outre une information diffusée par le relais assistante maternelle et au sein des crèches du centre ville permet une mixité sociale des parents accueillis.

Le LAEP est implanté dans un site mitoyen d'un centre social situé dans une zone prioritaire. Son animateur est employé par le centre social et par l'association porteuse du LAEP. Le fonctionnement du LAEP en binôme est systématique avec un parent bénévole (la majorité des bénévoles actifs sont par ailleurs des professionnels du secteur sanitaire ou social)

Afin d'accueillir les parents et les enfants porteurs de handicap, des partenariats ont été noués avec les associations et les institutions locales : Adapei 35, mdph, CAMS... Certaines activités peuvent prendre en compte la présence d'enfants handicapés (1 enfant par séance pour une moyenne de 10 participants) comme le chant dans la langue des signes et une activité commune d'apprentissage du langage des signes ;

Le LAEP accueille également avec l'accord des parents des assistantes maternelles, dont certaines à l'issue de la fréquentation du LAEP ont accueilli des enfants porteurs de handicap.

De même, la proximité du centre social permet de toucher les publics du quartier d'implantation et une action volontariste d'information des structures d'accueil du jeune enfant du centre ville, permet de faire venir jusqu'au LAEP des parents de milieux plus favorisés. La fréquentation du LAEP se trouve ainsi également répartie entre parents habitants du quartier et parents résidant en centre ville.

5. Le Club des parents de la Confédération sociale des familles (CSF) totalement pris en charge par les parents.

Le Club des parents

La CSF est une association départementale qui soutient des initiatives d'associations locales. Le club parents s'est constitué à partir de la rencontre de parents lors d'une des conférences CSF: un club rencontre sur le modèle canadien « *écouter les enfants pour qu'ils nous écoutent, parler aux enfants pour qu'ils nous parlent* ».

3 parents participent à l'organisation, dont 2 infirmières et 1 éducatrice spécialisée.

LE PROGRAMME

Pour les deux premières années :

Le programme est fixé à l'avance.

Auto-animation du club + intervention 2-3 fois dans l'année d'une psychologue, payée pour son intervention sur la « communication bienveillante ».

A partir de la troisième année :

Le programme change : travail par thèmes + une intervention d'un professionnel

Parmi les thèmes abordés :

L'autorité, les limites, comment se faire obéir ;

L'écran, les jeux vidéo ;

L'autonomie ;

L'adolescence

LE PUBLIC

Le nombre participants a augmenté par le bouche à oreille :

1^{ère} Année : 8 personnes ;

2^{ème} : 24 personnes ;

3^{ème} : une trentaine.

Des parents entre 30 et 50 ans, parents de jeunes enfants et d'ados. La plupart travaille.

Originaire du milieu rural. Classes moyennes. Des personnes qui ne sont pas forcément en difficulté mais cherchent des méthodes, des conseils sur leur rôle de parents..

A noter que depuis 2011, le groupe est ouvert aux personnes malentendantes. Cette année sur 32 membres, un couple de malentendants. Intervention d'un interprète pour la langue des signes

LE FINANCEMENT.

Pour l'ensemble des clubs parents du département : la CAF finance les clubs parents du département à hauteur de 200 € par réunion avec au moins 6 réunions dans l'année. Le plafond est fixé à 2 000 € financés sur dotation CAF 35 hors REAAP. La CAF a mis en réseau les animateurs des 24 clubs parents du département qui se réunissent une fois par an autour d'une thématique, liée à leur rôle dans le club.

Le financement de la CAF est de 2000 € par an utilisées pour payer la psychologue, les ateliers, la conférencière sur la communication bienveillante, les livres.

Le besoin du financement CAF s'explique plus par le souci de reconnaissance de l'action de l'association que par son niveau

IMPACT

Pour les parents

Les parents déculpabilisent et relativisent leurs relations avec leurs enfants en se comparant à d'autres familles.

Le parent se met à la hauteur de l'enfant. On reconnaît que l'enfant est une personne avec ses propres besoins, ses propres sentiments.

Evolution de la relation parents-enfants :

Dans la plupart des cas, résultats très positifs. Le retour fréquent : « la relation s'est apaisée à la maison ».

Pour le parent référent

Aujourd'hui vice présidente de la CSF branche parentalité.

4. DEPARTEMENT DU PAS-DE-CALAIS

Quelques caractéristiques générales du département et de la mise en œuvre de la politique locale de soutien à la parentalité

Le Pas-de-Calais compte 1,45 millions d'habitants dont 9,6 % de familles de 3 enfants et plus et 13,6 % de familles monoparentales. 27 % de la population a moins de 20 ans et 17 % des jeunes de

16 à 29 ans ont la responsabilité d'au moins un enfant, soit 3 points de plus que la moyenne nationale.

Les prestations sociales représentent les $\frac{3}{4}$ des ressources pour 53 % des foyers. Avec les Bouches du Rhône, il s'agit du département où les indicateurs de précarité (CF tableau en annexe XX) sont les plus élevés parmi les sept départements enquêtés.

Sur l'ensemble du département 206 actions sont financées au titre des REAAP et 29 au titre des Clas, l'offre est complétée par 6 PIF ainsi que 10 Laep. La médiation familiale est mise en œuvre par des associations pour un total 10,25 ETP de médiateur. Quatre espaces rencontres sont implantés sur le département.

Le pilotage local est organisé autour d'une instance chargée de dresser un bilan des actions et de définir les orientations à venir. Ce comité est très largement ouvert à l'ensemble des partenaires : services de l'Etat, collectivités locales (CG et représentants de l'AMF) CAF et MSA, têtes de réseau associatives départementales Le suivi technique des dispositifs est réalisé par des comités de financeurs spécifiques à chacun des dispositifs ou des groupes de travail informels.

Quelques bonnes pratiques relevées

1. L'animation locale des REAAP s'appuie sur 8 comités locaux co-animés par un binôme associatif composé d'une association tête de réseau dans le département et d'une association ancrée sur le territoire. Cette organisation permet une très grande proximité d'animation et l'échange d'expériences.

2. Une protocole d'intervention des TISF a été établi entre la CAF et le conseil général. Ce protocole propose une articulation de la doctrine d'emploi des TISF par chacune des institutions et précise les tarifs. Afin de simplifier les démarches des associations, les partenaires se sont organisés pour que les associations aient un seul payeur et interlocuteur, la CAF

3. Les services de l'Etat assurent un rôle de coordination qui favorise la cohérence et la qualité des actions de parentalité :

- l'Inspection académique a organisé les articulations entre les établissements scolaires et les actions Clas. Un bilan annuel est réalisé dans chacun des établissements scolaires et la reconduction ou la réorientation des actions Clas s'appuie sur les retours des enseignants.

- la DDCS assure de façon active la coordination avec les autres services de l'Etat partie prenante ainsi qu'avec les Cucs.

4. Le schéma départemental de l'enfance du conseil général a été cosigné par la CAF, avec un volet parentalité présent notamment au travers de deux fiches actions :

- construire des projets de soutien à la parentalité s'appuyant sur les acteurs locaux et les familles ;
- impliquer les familles dans la construction de projets collectifs ou individuels.

5. *La caravane* une action REAAP action loisirs en famille mise en place par le Centre social de Longuenesse implanté dans un quartier situé en zone prioritaire.

« Dommage que le mois de juillet ne soit pas plus long ! » : les parents promoteurs du projet intergénérationnel du centre social de Longuenesse

« La caravane de l'été » mise en œuvre par un centre social du Pas-de-Calais, illustre la mobilisation et la participation des parents, des grands parents et des habitants du quartier dans la conception et la réalisation du projet.

Financé au titre du REAAP, le projet répond à une demande d'activités estivales parents-enfants portée par les familles du quartier. Les parents à l'initiative de la démarche ont défini le contenu du programme d'activités avec le « référent famille » du centre à l'appui d'une enquête diffusée auprès des habitants. L'organisation de chacune des activités a été placée sous la responsabilité d'un groupe de parents ou grands parents.

La mission a rencontré dans les locaux du centre social les parents promoteurs du projet. Ceux-ci ont relaté les effets de socialisation, d'apaisement des relations parents-enfants par le partage de moments de plaisir et de réassurance par la possibilité d'échanges entre parents sans regard jugeant.

L'action « la caravane de l'été » a débuté en 2007 à la demande des familles. Antérieurement, des actions de soutien à la parentalité avaient cours durant l'année mais cessaient pendant la période estivale. Les familles étaient en demande d'activités de « plaisirs en famille » : soirées, visites culturelles ou de loisirs, espaces de rencontres. La caravane au sein et hors le centre social propose des activités réunissant enfants, parents et grands parents. Parmi la soixantaine de parents participants en moyenne chaque été depuis 2007, on compte une dizaine de pères. Au fil des années, la « caravane » recrute au-delà du quartier (1/3 des familles).

En 2012, le coût global de l'action pour 22 demi-journées d'activités et 100 participants (parents et enfants) s'élève à 11 000€ dont une participation des familles de 2300 €

La participation aux activités d'été a également permis d'intégrer les actions de parentalité conduites durant l'année lors des rencontres au café des parents « l'estaminet ». A la demande des parents des professionnels sont invités (médecins, personnels des CAF..) à intervenir et à échanger avec le groupe.

6. L'ACEEP organise une Université populaire de la parentalité qui vise à diffuser les principes et les bonnes pratiques en matière de soutien à la parentalité.

7. L'appel à projet CLAS demande aux opérateurs de spécifier les modalités d'implication des parents dans leurs actions

8. Le centre social Jean Ferrat a recruté 4 jeunes en service civique pour les CLAS. La présence de ces jeunes permet de renforcer les liens avec les écoles (points réguliers avec les directeurs d'école ou les enseignants). Les actions CLAS concernent 130 enfants.

9. Les animateurs bénévoles du CLAS animé par le centre social Jean Ferrat se sont rapprochés des enseignants pour élaborer une action socio-éducative qui prolonge de manière ludique au centre social (création d'un jeu) la thématique « Europe » abordée à l'école.

5. DEPARTEMENT DE SEINE-ET-MARNE

Quelques caractéristiques générales du département et de la mise en œuvre de la politique locale de soutien à la parentalité

Le département de Seine et Marne compte 1,3 millions d'habitants. La Seine-et-Marne est le département le plus vaste et le plus rural de la région Ile-de-France. Le département compte la plus forte proportion de jeunes enfants parmi les départements enquêtés, avec 7,2 % de moins de 5 ans soit un point au dessus de la moyenne nationale.

L'offre départementale de soutien à la parentalité est constituée de : 52 actions financées au titre des REAAP, 21 Laep, 4 espaces rencontres parents –enfants, 49 opérateurs sont financés au titre des Clas. Parallèlement la DDCS finance 45 actions REAAP.

Aucun instance partenariale ne réunit la CAF et la DDCS. En revanche la CAF et le conseil général nouent des partenariats ponctuels sur les actions de parentalité.

Quelques bonnes pratiques relevées

1. Le « temps des parents » action avec et pour les parents

Le « temps des parents »

L'association "Le temps des parents" se donne pour but de développer des actions *avec et pour* les parents afin qu'ils assument le mieux possible leur rôle éducatif. Elle s'est créée en 2009 sur le territoire d'une ville nouvelle regroupant plusieurs communes.

De façon devenue traditionnelle en matière de REAAP, l'association a d'emblée proposé des animations, des espaces de réflexion et de *réassurance* des parents, avec des soirées –débat, des groupes d'échange intitulés "le temps d'en parler", et des accueils -rencontres individuels.

Par ailleurs, elle s'est, avec succès, proposé d'accompagner les partenaires (secteur social et de la petite enfance) dans la réflexion et l'action; enfin, elle a très rapidement animé le réseau local des acteurs liés à la parentalité qu'elle regroupe régulièrement dans des réunions dites "plénières". De ce fait, elle se situe comme tête de réseau du soutien à la parentalité sur l'ensemble de Sénart.

De façon plus novatrice, soucieuse de développer une communication qui la fasse connaître des familles et leur apporte l'information utile, "Le temps des parents" s'est doté depuis 2011 d'un site Internet, ainsi que d'un animateur de site, pour communiquer plus et mieux en direction des parents et partenaires.

Parallèlement, elle a appuyé ses activités sur un réseau de "*parents relais*", en mesure d'expliquer concrètement telle ou telle action proposée. Elle a pu ainsi faire le constat que c'est cette dernière voie qui est la plus efficace pour drainer vers ses actions de nouveaux parents, rassurés par l'expérience de ceux qui, pour les avoir précédés, savent le mieux leur en parler et les rassurer.

2. "Le trait d'Union" au Centre pénitentiaire de Meaux

L'association "Le trait d'union" a pour objet l'accueil, le soutien et l'accompagnement des parents, enfants et amis des personnes détenues dans les établissements pénitentiaires

Elle s'est implantée depuis 2005 auprès du centre de Meaux – Chauconin. Il s'agit d'un établissement récent, comptant plus de 700 détenus, en maison d'arrêt (non encore jugés) ou en centre de détention (jugés et condamnés). Situé relativement à l'écart du centre urbain, le site demeure relativement mal desservi par les transports.

L'association fonctionne selon une convention signée entre le chef d'établissement pénitentiaire, la direction départementale du SPIP, et le président de l'association.

A l'intérieur de l'établissement, elle mène une action relativement classique de visiteurs : aide diverse aux détenus en partenariat notamment avec les équipes SPIP, accueil et orientation des arrivants, écrivain public, actions socioculturelles diverses, accompagnement des sortants, etc.

L'action relevant du REAAP trouve son origine dans le constat que les familles d'arrivants, en particulier en Maison d'Arrêt, souvent sous le choc de l'incarcération du proche, ne repèrent rien des fonctionnements du milieu pénitentiaire et ont besoin d'un soutien pour que les liens soient maintenus, notamment les liens parent/enfant.

Au sein de la "maison d'accueil des familles", lieu du site "hors les murs", servant de sas d'avant parler, un espace est réservé à l'association. Elle y tient une permanence quotidienne en fonction des heures de parler. Présents physiquement dans la grande salle commune, les bénévoles accueillent, apportent des explications sur le fonctionnement du centre, des parloirs, sur le mode d'emploi (voire la petite monnaie nécessaire) des automates de réservation horaire de ces parloirs, etc. Ces premiers contacts au niveau collectif sont créateurs de lien avec les familles et pour les familles entre elles, débouchant fréquemment sur des échanges d'information, de service tels du covoiturage, et autres formes d'entraide..

Vite repérés comme intermédiaires facilitateurs par les familles comme par les détenus, les bénévoles peuvent se prêter à l'écoute et proposer d'autres services individualisés : transport des adultes visiteurs, accompagnés ou non d'enfants, pour le trajet de la gare de Meaux au centre, accompagnement individuel des enfants auprès de leur parent incarcéré, garde d'enfant pendant le parloir, etc. Ces services sont le support d'un travail d'écoute et de paroles, proposé pour permettre aux adultes comme aux enfants de penser et comprendre la situation de façon acceptable, surmonter le choc, dire le chagrin voire la honte.

L'action menée par le Trait d'Union vise à ce que la co-parentalité subsiste pendant l'incarcération, afin que la vie de famille reprenne ou se renégocie à la sortie. Il s'agit tout autant un soutien à la parentalité des adultes, que d'une action de prévention auprès de leurs enfants.

Annexe 5 : Les dispositifs de soutien à la parentalité

1. LES RESEAUX D'ECOUTE, D'APPUI ET D'ACCOMPAGNEMENT DES PARENTS (REAAP)

Les réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement à la parentalité constituent l'outil « phare » par lequel le soutien à la parentalité a été porté au rang de politique nationale. Proposés lors de la Conférence de la famille de 1998 et mis en place l'année suivante par la circulaire DIF/DGAS/DIV/DPM N°1999/153 du 9 mars 1999, les 5 500 actions REAAP recensés en 2010 ont bénéficié à plus de 800 000 personnes (parents et enfants).

Les REAAP permettent de mettre en réseau, à l'échelle du département, des actions de nature diverse groupes de paroles, ateliers parents-enfants (ces deux types d'actions représentent les deux tiers des actions), sorties culturelles ou de loisirs, conférences-débats. Les REAAP bénéficient de financements provenant principalement de la CNAF, des collectivités locales et de la DGCS.

Tableau 1 : Les REAAP : bénéficiaires, actions et financement

	Nombre de bénéficiaires	Nombre d'actions	Financement total	Dont CNAF
Année 2010	800 000	5 500	30M€	14,5 M€

Source : DGCS/CNAF

Les actions REAAP ont toutes en commun la même cible : les parents en tant qu'éducateur principal de leurs enfants et visent à les accompagner en valorisant leurs compétences parentales.

Si l'universalité de l'offre constitue un principe fondateur des REAAP – il ne s'agit pas d'identifier des actions en fonction de l'origine sociale des parents ou de leurs problèmes individuels, en pratique, les publics destinataires sont relativement ciblés.

1.1. Les textes de références

1.1.1. La Charte des REAAP

La charte annexée à la circulaire du 9 mars 1999 fixe les dix principes d'action et d'animation des dispositifs pour l'écoute, l'appui et l'accompagnement des parents. Parmi ceux –ci, la valorisation des compétences parentales et l'universalisme de l'offre vont forger durablement l'identité et structurer les futurs développements des REAAP.

La charte constitue un cadre de référence très structurant, systématiquement cité par les acteurs institutionnels et associatifs. Dans un environnement changeant au plan institutionnel, fragilisé en termes de financement, clivé sur les conceptions de responsabilité et de responsabilisation des parents, la charte représente pour les acteurs un cadre fédérateur et stable porteur des valeurs fondatrices des REAAP.

Extrait de la Charte des REAAP:

Au-delà de susciter les occasions de rencontre et d'échanges entre les parents, les REAAP ont pour objectif de mettre à leur disposition des services et moyens leur permettant d'assumer pleinement, et en premier, leur rôle éducatif.

Les REAAP mettent en réseau tous ceux qui contribuent à conforter les parents dans leur rôle structurant vis-à-vis de leurs enfants.

Dans ce cadre, les partenaires du REAAP et les responsables des actions de soutien à la parentalité adhérant à cette charte s'engagent à :

- 1. Valoriser prioritairement les rôles et les compétences des parents : responsabilité et autorité, confiance en soi, transmission de l'histoire familiale, élaboration de repères, protection et développement de l'enfant...*
- 2. Veiller à la prise en compte de la diversité des structures familiales, des formes d'exercice de la fonction parentale et de la reconnaissance de la place de chacun des parents en tant qu'éducateur de son enfant.*
- 3. Favoriser la relation entre les parents et dans cet objectif privilégier tous les supports où les parents sont présents, en particulier le cadre associatif.*

1.1.2. Les textes réglementaires

Après la première circulaire du 9 Mars 1999 qui a créé les REAAP, cinq textes réglementaires ont confirmé le dispositif tout en précisant certaines orientations ou fixant de nouvelles priorités :

- la circulaire interministérielle n° 2001-150 du 20 Mars 2001 confirme les objectifs généraux des REAAP et fixe pour priorités une plus forte implication des parents et la construction d'un partenariat plus intensif entre les familles et l'école.
- la circulaire DIF/DGAS/DESCO/DIV/DPM n° 2003/317 du 12 Juin 2003 précise l'implication des parents et la place des professionnels et expose les grands domaines de l'action des REAAP.
- la circulaire DIF/DGAS/DESCO/DPM/DIV n° 2004/351 du 13 Juillet 2004 renforce les missions de coordination et d'impulsion des instances de pilotage des réseaux.
- la circulaire DIF/DGAS2B/DESCI/DIV/DPM n° 2006/65 du 13 février 2006 vise à faciliter l'accès aux services dans le champ de la parentalité notamment en encourageant la création des comités d'animation locaux.
- la circulaire DIF/DGAS/2B/DAIC/DGESCO/DIV/2008/361 du 11 décembre 2008 invite à contribuer au volet prévention de la protection de l'enfance en insistant sur le respect des principes de la charte des REAAP.

1.1.3. La COG 2009- 2012 de la CNAF

« Soutenir la fonction parentale et faciliter les relations parents-enfants » est une des quatre missions qui structurent l'offre globale de service inscrite dans la COG. Une des actions de cette mission concerne directement les REAAP et est formulée ainsi :

Action 4 : Améliorer la structuration des Reaap

- *contribuer à la réforme du pilotage en cours de redéfinition par les pouvoirs publics*
- *optimiser le financement apporté par la branche Famille aux actions favorisant l'implication des parents*

- favoriser la synergie entre les différents dispositifs concourant à la parentalité (Clas, Laep et médiation familiale)

1.2. Une diversité d'actions REAAP, pour les 2/3 conduites en zone urbaine

Les actions proposées par les REAAP sont réputées s'adresser à l'ensemble des familles, quelles que soient leur structure, leur lieu d'habitation, leur appartenance socioéconomique ou les difficultés éventuelles qu'elles peuvent connaître avec leur enfant. Le domaine d'intervention des actions REAAP, leur localisation géographique et le profil des familles bénéficiaires révèlent toutefois qu'en pratique, les publics touchés sont assez ciblés.

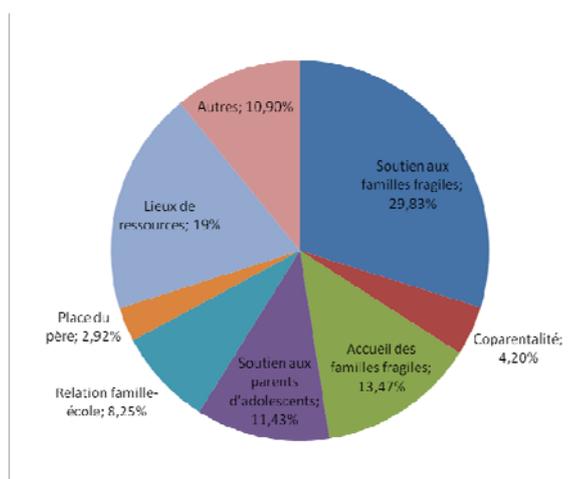
1.2.1. Des actions variées

En 2010, le nombre de bénéficiaires total du dispositif REAAP dépasse les 810 000 personnes, soit un nombre à peu près constant depuis 2007. Dans plus du quart des actions, les parents sont eux-mêmes à l'initiative du programme ; dans 40 % des cas, ils co-animent le projet.

Parmi les domaines d'intervention des REAAP, on trouve la relation famille-école, l'accueil du jeune enfant, l'adolescence, le soutien des familles fragiles ou encore l'aide à la coparentalité. Le principal domaine d'intervention est toutefois l'aide aux familles fragiles, qui rassemble près du tiers des actions.

Les quelques 5500 actions recensées en 2010 prennent des formes variées. Elles peuvent d'abord viser la constitution d'un groupe de parole. Les parents sont réunis afin de partager leurs expériences avec d'autres parents vivant les mêmes expériences. Des conférences animées par un professionnel sont également proposées sur un sujet touchant l'enfance ou l'adolescence tel que la surveillance du numérique, l'école, la sexualité, etc... D'autres actions permettent de resserrer les liens parents-enfants au travers d'ateliers et d'activités partagées. Ainsi 34 % des actions relèvent d'activités d'expression artistiques en famille ou plus simplement d'accueil parents-enfants. Les actions destinées aux parents d'adolescents sont relativement peu nombreuses dans l'ensemble – environ 10 %. Les autres actions peuvent consister en des rencontres estivales, sorties culturelles...

Graphique 1 : Répartition des dispositifs par domaines d'intervention



Source : bilan REAAP 2010, DGCS.

Les actions REAAP entreprises répondent-elles à des besoins locaux identifiés ?

Près d'une trentaine de départements mettent en place des diagnostics des besoins et sur les 5 392 actions, 772 ont fait l'objet d'évaluations d'impact.

1.2.2. Une forte présence en milieu urbain, rare en zone rurale

Les réseaux sont implantés dans des zones géographiques de nature différente, rurale, semi-rurale ou urbaine. Près des deux tiers des actions sont menées en secteur urbain, y compris CUCS, ZEP, ZUP.

Tableau 2 : Répartition géographique des REAAP

Milieu urbain	38 %
Milieu rural	19 %
CUCS	16 %
ZEP-ZUP	11 %
Milieu semi-rural	12 %
Autres	4 %

Source : Bilan REAAP DGCS 2010

1.2.3. Les départements comptant le plus de bénéficiaires REAAP ne recoupent que très partiellement ceux avec le plus de familles et ceux avec un taux de pauvreté élevé

Les REAAP touchent une famille sur dix et les groupes de parole 3 familles sur cent. Au 1^{er} janvier 2011, la France comptait, selon l'INSEE, 65 millions d'habitants. Parallèlement, le nombre de bénéficiaires d'une action REAAP était de 813 368 (2010). Les REAAP touchent donc moins d'un habitant sur 80. Rapporté au nombre de familles avec enfant(s)⁴, l'impact des REAAP s'établit à 10,3 % soit une famille sur dix touchée (étant entendu qu'un parent assistant à une réunion d'information est considéré comme bénéficiaire). L'estimation de l'impact des groupes de parole donne un autre aperçu : 3 % seulement des familles ont été concernées par un groupe de parole en 2010.

Les 10 départements comptant le plus de bénéficiaires REAAP ne recoupent que très partiellement les départements avec le plus de familles et les départements avec un taux de pauvreté monétaire élevé.

Tableau 3 : Les 10 départements avec le plus de bénéficiaires d'actions REAAP

	France	Yvelines	Allier	Indre	Pas-de-Calais	Seine-Maritime	Hérault	Finistère	Nord	Alpes-Maritimes	Cantal
Nombre de bénéficiaires REAAP	813 868	179 044	42 037	37 022	29 225	29 128	26 803	26 000	25 955	20 036	19 261
Nombre de familles	8 934 378	225 939 (7e)	42 209 (69e)	28 775 (82e)	222 100 (8e)	183 950 (15e)	144 284 (22e)	199 720 (12e)	388 524 (1er)	149 502 (21e)	17 757 (92e)
% de pauvreté	13%	7,3% (94e)	14,5% (26e)	13,5% (40e)	18,5% (5e)	13,2% (43e)	17,5% (8e)	10,6% (79e)	17,2% (10e)	13,8% (34e)	16,7% (12e)

Source : INSEE – DREES, IGA IGAS

⁴ Selon l'INSEE, la France comptait 7 919 000 de familles avec au moins un enfant de moins de 18 ans en 2010

1.3. Un pilotage de proximité et une multiplicité de financeurs

1.3.1. Des comités de pilotage locaux associant les institutions et les associations, assurent le pilotage local avec des effectifs relativement faibles.

La coordination des REAAP fait l'objet d'un partenariat au niveau local. A quelques exceptions près, les départements sont munis d'instances de pilotage. Dans 21 départements, il s'agit de comité regroupant les REAAP et les CLAS ; pour 65 départements, un comité spécifique regroupant les financeurs a été mis en place. Les appels à projet des associations sont évalués par les membres de ces comités de financeurs souvent à la lumière de la charte des REAAP. Celle-ci stipule la nécessité de centrer l'action sur le parent et de l'insérer dans le cadre de l'animation départementale.

Les CAF et les DDCS sont généralement les acteurs principaux au sein des comités. D'autres acteurs y participent souvent : les conseils généraux, la MSA, les services de PJJ, les représentants associatifs (au premier rang desquels l'UDAF) et moins fréquemment les services de la préfecture (en particulier les services chargés de la politique de la ville) ou les communes.

Le temps de travail spécifique à l'organisation du REAAP est relativement peu élevé. Au total, une quarantaine de département déclare du temps de secrétariat à hauteur de 15,10 ETP pour 2010.

La coordination des REAAP se ramifie encore davantage lorsqu'il s'agit de l'animation. Dans une soixantaine de départements, un comité d'animation est chargé de s'en assurer. Au total en 2010, 45,79 ETP sont consacrés à l'animation. En outre, le comité d'animation peut se décliner en réseaux locaux infra-départementaux : une quarantaine de départements se partagent en effet plus de deux cents comités locaux. L'animation du réseau doit permettre d'assurer la coordination des acteurs institutionnels et associatifs et de veiller à ce qu'ils répondent aux besoins du département. Des actions de communication (publication de « journaux REAAP » ou site internet) sont également entreprises ; des formations sur la parentalité sont proposées.

1.3.2. Des financements d'origines diverses

La répartition des financements des REAAP s'appuie sur des remontées partielles. Ainsi pour l'année 2010, le bilan a été établi sur la base de 88 remontées départementales. Parmi celles-ci, seules 64 annexes financières exploitables ont permis d'analyser la répartition des sources de financements. Selon le bilan 2010, les trois principales sources de financement se répartissent comme suit :

- L'Etat à hauteur de 23 % du total (dont 14 % sur le programme 106 géré par la DGCS)
- Les organismes de sécurité sociale pour 41 % dont 40 % CNAF et 1 % MSA
- Les collectivités locales pour 24 % répartis à parts égales entre les conseils généraux et les communes.

Ainsi la branche famille avec le fonds dédié CNAF et les dotations d'action sociale des CAF est de loin le principal financeur des REAAP. Plus du tiers des financements est assuré par des acteurs divers : collectivités, mutuelle sociale agricole ou encore participation financière des parents. 13 % des financements des REAAP sont issus d'autres sources non identifiés par les remontées départementales.

Tableau 4 : Répartition des financeurs

Etat	21 % (dont 14 % BOP 116)
CAF	39 %
MSA	1 %
Communes	12 %
Conseils généraux	12 %
Autres	13 %

Source : Bilan REAAP DGCG 2010

Il est difficile d'établir de façon assurée le montant des financements des REAAP tous financeurs confondus faute de données exhaustives.

Les dépenses du BOP 106 consacrées au financement des actions REAAP et le financement assuré par les caisses d'allocations familiales représentent environ 19 700 000 €

Les données recueillies par la mission permettent de retracer les crédits alloués au titre du programme 106 géré par la DGCS et des crédits CNAF et CAF depuis 2007. Ces financements sont globalement stables entre 2007 et 2009 et augmentent sensiblement en 2010 (de près de 25 %) du fait d'un effort supplémentaire de la CNAF, au delà de la stricte compensation du désengagement de l'Etat pour atteindre 19,65M€

Tableau 5 : Evolution des crédits DGCS/CNAF/CAF de 2007 à 2010 :

2007	2008	2009	2010
15 463 985	16 002 630	15 880 746	19 647 727

Source : bilan REAAP DGCS, 2010.

Les remontées d'information de l'année 2010 font apparaître un montant total de 19,32M€ tous financeurs confondus pour les 64 départements répondants. Une extrapolation de cette donnée sur l'ensemble des départements établiraient ainsi 30M€ le montant tous financeurs confondus des financements des REAAP.

2. LES LIEUX D'ACCUEIL ENFANTS PARENTS (LAEP)

Les lieux d'accueil enfants parents (LAEP) visent à favoriser les liens d'attachement précoce entre l'enfant et ses parents. Les LAEP ont connu un fort développement ces dix dernières années (+57 %). La création des LAEP remonte aux années 1970. Leurs ambitions sont multiples: démocratiser la psychanalyse en facilitant l'accès pour les jeunes enfants et leurs parents, socialiser les familles et contribuer à l'éducation des jeunes enfants.

Gérés à part égale par des associations et des collectivités locales, les 1 092 LAEP aujourd'hui implantés sur le territoire proposent des groupes de paroles à l'initiative des parents pour ceux se référant à une approche psychanalytique⁶ et des activités d'éveil enfants-parents pour ceux à visée sociale. Les LAEP sont financés par la CNAF pour 7 M€ et par les collectivités locales qui supportent près de la moitié de leurs budgets de fonctionnement⁷.

2.1. *L'histoire des LAEP: de la démarche psychanalytique au projet institutionnel.*

Les LAEP, appelés encore "Maisons ouvertes" ou "de quartier"; s'inscrivent dans la continuité de deux modèles antérieurs.

Le "Club parents-enfants" est d'abord fondé à Paris, dans le 18^e arrondissement, sous l'égide de l'Institut de recherche appliquée pour l'enfant et le couple (IRAEC). L'ambition est de démocratiser l'accès à la psychanalyse, en la mettant à la portée d'enfants et de parents qui n'en auraient pas l'opportunité.

La démarche est préventive: en repérant les symptômes dès le plus jeune âge, des troubles sont évités lorsque l'enfant est plus âgé. Les familles peuvent se présenter, dans l'anonymat et en toute liberté. Les parents et leur enfant sont accueillis en petits groupes au cours de séances médiées par des professionnels (psychologues, psychanalystes, travailleurs sociaux, etc.) en mesure de repérer d'éventuels symptômes.

L'idée de prévention guide également la création de la "Maison verte" à la fin des années 1970. Autour de Françoise Dolto, ses instigateurs y ajoutent des objectifs plus généraux. Les lieux d'accueil doivent permettre la socialisation de parents en difficulté, généralement issus de quartiers en difficultés, et doit offrir la possibilité de participer à l'éducation du jeune enfant.

En 1996, la prestation de service proposée par la CNAF va permettre de reconnaître et de formaliser le dispositif. En créant le label "LAEP", la CNAF institutionnalise les lieux d'accueil et leur impose des conditions minimales qui délimitent et définissent leur champ d'action: en particulier, les LAEP sont réservés à l'accueil de l'enfant de moins de 6 ans, accompagné d'un parent; ils doivent respecter l'anonymat et la liberté des parents participants; l'accueil doit être fait par des professionnels (notamment éducateurs du jeune enfant, psychologues, psychanalystes),....

L'étude récente des LAEP montre trois inflexions majeures par rapport à ses modèles antérieurs :

- si l'agencement du dispositif autour de séances encadrées par des professionnels est maintenue, l'influence du modèle de la Maison Verte, fidèle à la conception de Françoise Dolto, semble s'affaiblir;
- l'éloignement de ce modèle s'explique par l'importance croissante que revêt l'accompagnement à la parentalité dans les priorités des lieux d'accueil;
- cette priorité nouvelle se traduit par un mouvement de ruralisation des LAEP et l'augmentation du nombre d'accueillants non psychologues et non psychanalystes.

6 Ces LAEP s'inspirent du modèle de la Maison Verte créée par Françoise Dolto.

7 Le nombre de bénéficiaires ne peut être déterminé, le principe d'anonymat étant de règle pour les participants des LAEP.

L'étude réalisée par la CNAF en 2010 révèle que les professionnels travaillant en LAEP se fixent des objectifs centrés sur trois thématiques :

- l'accompagnement et l'écoute empathique du parent ;
- l'accompagnement et l'écoute de l'enfant, afin de prévenir d'éventuels troubles ultérieurs;
- la socialisation des familles, la mixité et l'intégration sociale.

2.2. Une dynamique générale positive des LAEP mais des inégalités importantes.

2.2.1. Des disparités territoriales

La dynamique d'implantation des LAEP est globalement positive. La croissance du nombre de lieux d'accueil parents-enfants s'est accélérée dans les années 2000. 44 lieux d'accueil sont ainsi ouverts dans les années 1980, plus de 240 dans les années 1990 et de 430 dans les années 2000. Au total, 1 192 LAEP sont recensés en 2011.

L'objectif national fixé par la COG (1 LAEP pour 4 000 enfants de moins de 6 ans) est donc atteint. Cependant la carte de l'offre révèle de fortes disparités : 39 % des CAF financent moins de 5 LAEP et un tiers des départements concentrent 70 % des LAEP.

Le tableau ci-dessous donne un éclairage sur ces disparités : le taux d'équipement varie d'un facteur de 1 à 5 parmi les départements comptant le plus de 0-4 ans⁸. Par exemple, le Pas-de-Calais, avec une démographie des 0-4 ans identique à la Seine-et-Marne et des indicateurs de pauvreté et de monoparentalité plus élevés, compte deux fois moins de LAEP.

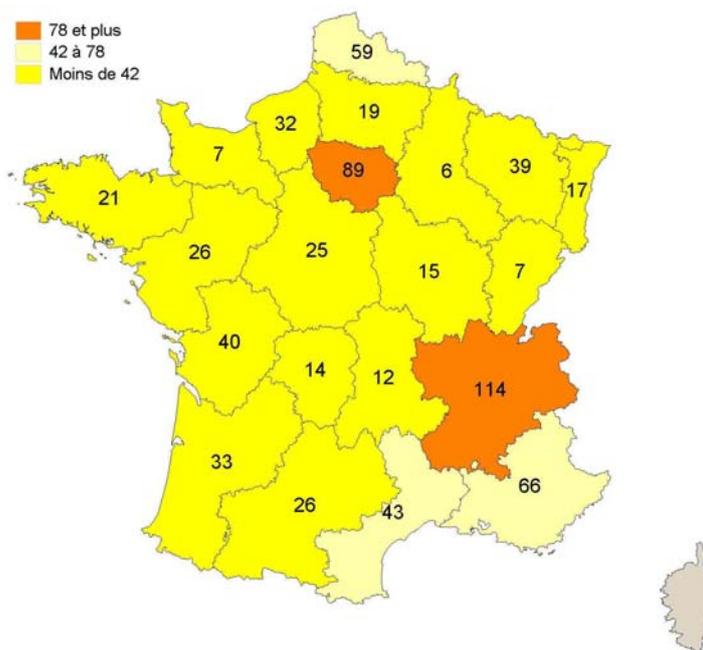
Tableau 6 : Dotation en LAEP des 10 départements avec le plus de 0-4 ans

	1er Nord	2e Seine-Saint-Denis	3e Paris	4e Bouches-du-Rhône	5e Hauts-de-Seine	6e Rhône	7e Yvelines	8e Pas-de-Calais	9e Seine-et-Marne	10e Val-de-Marne
Nombre de 0-4 ans dans la population	175 536	126 151	121 533	117 603	113 139	112 770	97 436	97 158	94 592	93 278
% de pauvreté monétaire des 0-19 ans	24,7%	29,8%	19,4%	23,8%	13,5%	16,5%	10,0%	26,9%	12,7%	17,4%
Taux de familles monoparentales	28,1%	32,4%	34,4%	33,1%	29,2%	26,1%	22,9%	26,1%	23,4%	31,1%
Nombre de LAEP	81	43	12	44	13	40	17	9	18	13
Nb LAEP/population 0-4 ans en %	0,05%	0,03%	0,01%	0,04%	0,01%	0,04%	0,02%	0,01%	0,02%	0,01%

Source : INSEE - RP 2009 - Exploitation complémentaire - Revenus disponibles localisés, DREE - informations CNAF

⁸ La mission a utilisé l'indicateur INSEE du nb de 0-4 ans par défaut, le nb de 0-6 ans n'étant pas disponible

Schéma 1 : Implantation des LAEP:



Source : Henriette Scheu, Nathalie Fraioli, *Lieux d'accueil parents enfants et socialisation(s)*, 2010.

La plupart des territoires de France métropolitaines sont couverts, à l'exception notable de la Corse. Le LAEP est situé à proximité des familles (moins de 20 minutes de trajet) dans plus de 90 % des cas.

Les LAEP sont largement implantés dans des zones urbaines. Si cela répond à l'ambition initiale de la Maison verte (l'aide aux parents de quartiers difficiles) avec 77 % d'entre eux situés dans des zones d'habitat social, les familles issues de zones rurales et également susceptibles de connaître l'isolement sont plus éloignées du dispositif. 78 % des LAEP sont implantés en zones urbaines ou périurbaines contre 22 % en zone rurale.

De manière générale, les petites communes (moins de 5000 habitants) souffrent d'un déficit de LAEP, comparativement au reste de la France: alors que 25 % de la population française vit dans une commune de moins de 2 000 habitants, 16 % des lieux d'accueil sont situés dans des communes de moins de 5 000 habitants.

Le profil des LAEP évolue. Le nombre de communes ou communautés de communes porteuses de projet est en constante augmentation. Les zones rurales tendent à être servies par des accueillants dont le profil change: les psychologues et psychanalystes laissent de plus en plus leur place aux travailleurs sociaux et professionnels de la petite enfance. Ainsi aujourd'hui, plus de 70 % des accueillants ne sont ni psychologues ni psychanalystes.

2.2.2. Trois profils types de publics

S'agissant des enfants, la tranche d'âge la plus représentée est celle des 0-3 ans. Le nombre d'enfants accueillis en moyenne est de 8,47 par séance, quel que soit le lieu d'implantation du LAEP ou l'activité qu'il privilégie. Des nuances réapparaissent selon les types d'activité privilégiés par les LAEP. Ainsi le travail social est majoritairement dirigé vers les familles dont l'enfant a entre 1 et 3 ans, tandis que les suivis d'ordre psychanalytiques concernent prioritairement les bébés. Les enfants sont le plus souvent accompagnés par leur mère (80,5 % contre 6,75 % pour les pères et 5,05 % pour les grands-parents).

La distribution géographique des LAEP détermine les publics bénéficiaires et l'activité principale des LAEP. Trois profils types se distinguent :

- un profil de cadres citadins: les LAEP installés dans les zones urbaines résidentielles sont centrés sur l'activité psychanalytique. Les familles ont un rôle important dans l'organisation des séances et du fonctionnement du LAEP;
- un profil de publics vulnérables: dans les quartiers ciblés par la politique de la ville, l'activité des LAEP met l'accent sur l'accompagnement social ;
- un profil rural: en milieu rural, l'activité du LAEP a la particularité d'être centré sur l'activité d'animation.

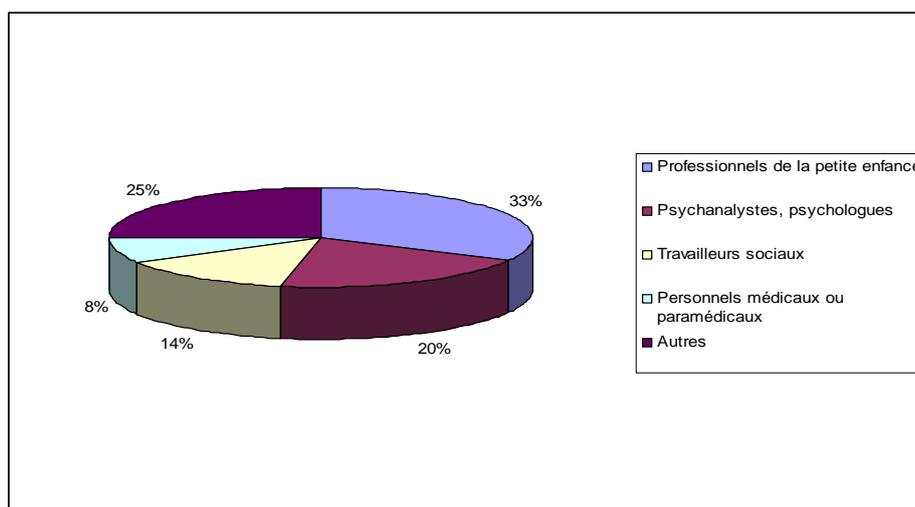
2.2.3. Un encadrement professionnel pluridisciplinaire

L'accueillant type d'un LAEP est un salarié, parfois mis à disposition par la CAF, la commune ou le conseil général. Les trois quarts des lieux d'accueil ne dispose en effet d'aucun bénévole. Un LAEP fonctionne en moyenne avec 2 accueillants par séance pour un effectif total de 5 accueillants. Les disparités sont toutefois significatives: 60 % des LAEP fonctionnent avec moins de 5 accueillants au total et 8 % en ont entre 10 et 14.

A noter que le principal facteur déterminant du volume d'heures d'ouverture est le type de structure gestionnaire du lieu. Lorsqu'il s'agit d'associations, l'amplitude horaire est plus importante (312 heures dans l'année en moyenne) que pour les LAEP gérés par les collectivités (241) ou par la CAF (166) et qui sont souvent liés à d'autres structures d'accueil du jeune enfant.

Le profil des professionnels ne correspond plus à celui des Maisons vertes. Seuls 20 % des accueillants des LAEP sont des psychologues ou des psychanalystes. Les travailleurs sociaux et les professionnels de la petite enfance sont majoritaires.

Graphique 2 : Répartition des professionnels :



Source : Henriette Scheu, Nathalie Fraioli, *Lieux d'accueil parents enfants et socialisation(s)*, 2010

2.2.4. Deux principaux financeurs : la CNAF et les communes

La CAF est l'acteur institutionnel le plus impliqué dans le suivi des LAEP. Ainsi 97 % des CAF financent des lieux d'accueil et 88 % leur offre un appui technique. L'augmentation du nombre de LAEP se traduit par la croissance de ses financements. L'ensemble de dépenses consacrées aux LAEP, au titre de la prestation de service, de la prestation de service enfance jeunesse et des dotations d'action sociale atteint 7 069 403 € en 2011, soit une augmentation de 9 % par rapport à 2010.

Plus de 80 % des lieux reçoivent également des financements venant des communes. Les LAEP sont également financés par les CG, les DDCS, la MSA ou l'ACSé. La plupart des lieux d'accueil sont gratuits. Seuls 10 % d'entre eux demandent une participation financière des parents. Les porteurs de projet sont des associations dans plus de la moitié des cas, plus rarement des communes ou des institutions.

Le budget moyen d'un LAEP est d'environ 30 500 €, le budget médian autour de 15 400 €. L'écart est considérable entre les 10 LAEP pour lesquels le budget est le plus faible (moins de 1 500 €) et les 10 dont le budget est le plus élevé (de 160 000 à 2 000 000 €).

3. LES AIDES AU DEPART EN VACANCES DES FAMILLES

3.1. *Les départs en vacances reflètent des inégalités importantes*

Aujourd'hui, 37% des familles déclarent ne jamais partir en vacances. Si, en moyenne, les Français partent davantage que les habitants de l'Union européenne (62 % en 2010 contre 56 %), le mouvement de progression du nombre de départs ralentit depuis une vingtaine d'années.

Les familles vulnérables sont les premières touchées par ce ralentissement. 63 % d'entre elles déclarent de jamais partir en vacances. Les niveaux de diplôme et de revenus sont des facteurs importants:

- Moins d'un tiers des personnes sans diplôme sont partis en vacances en 2010.
- Les personnes dont le revenu est inférieur à 1 500 € par mois ont 2,2 fois moins de chance de partir en vacances qu'une personne dont le revenu dépasse 3 000 € (35 % contre 78 %).

Cette situation est d'autant plus dommageable que les vacances sont un moment privilégié de ressourcement et de resserrement des liens familiaux, aux bénéfices multiples. Ainsi comme l'indiquait la note du centre d'analyse stratégique parue en juillet 2011 : « À niveau de vie équivalent, la propension à être satisfait de son cadre de vie quotidien augmente de 30 % lorsque l'on est parti en vacances durant l'année écoulée. Les bénéfices escomptés d'une politique facilitant le départ sont multiples tant en matière de bien-être que d'autonomisation, de lien social, de soutien à la parentalité ou de lutte contre l'exclusion. »

Dans une récente étude⁹, le cabinet TMO pointe aussi les bénéfices qui peuvent résulter d'un premier départ en vacances :

« La fierté « d'être partie » traverse de nombreux entretiens réalisés auprès des primo-partants bénéficiaires d'une Avs. Chez certains bénéficiaires, les vacances sont vécues à la fois comme un temps de réinterrogation de soi et de sa vie quotidienne et comme un temps de remobilisation. Ces derniers parlent de « nouveau souffi », de « ressourcement », « d'un avant et d'un après le départ (...) Au retour des vacances, certaines envisagent une formation, se donnent pour projet de participer aux activités proposées sur le quartier, souhaitent développer leur tissu relationnel (...). Par ailleurs, chez certaines familles, le départ permet l'apprentissage de compétences pratiques, concrètes permettant de se déplacer : recherche d'informations (horaires, prix, trajets), choix du meilleur mode de déplacement, connaissance des « règles du jeu » du système de transport, etc. Dans certains cas, les vacances ont été véritablement l'occasion d'acquérir tout ou partie de ces compétences en matière de déplacement et d'envisager par la suite un départ en totale autonomie. S'ajoutent au capital de mobilité d'autres compétences, dont l'acquisition est attestée par le sentiment d'autonomisation exprimé par certains bénéficiaires. Elles concernent la préparation du séjour, le choix du lieu le plus adapté aux attentes de la famille, l'épargne, la planification, la recherche d'information (utilisation d'Internet), la mobilisation du réseau associatif, amical, familial, etc. »

Bien préparées et accompagnées, les vacances peuvent ainsi être une véritable occasion de redynamiser la cellule familiale et de valoriser les parents dans l'estime qu'ils ont d'eux-mêmes.

L'intérêt du départ en vacances a d'ailleurs été souligné par le législateur, qui en fait un objectif national en posant, dans la loi du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre l'exclusion, le principe d'un droit au départ en vacances.

⁹ L'e-ssentiel N°128 – Novembre 2012

3.2. *Les aides mises en place par les CAF pour promouvoir les départs familiaux en vacances*

La première raison invoquée par les familles pour expliquer le non-départ en vacances est le motif financier, mais d'autres freins au départ existent. Ainsi pour les familles fragilisées, une assistance à l'organisation logistique est souvent indispensable pour faire aboutir un projet de départ (planification, budgétisation, déplacements, réservations, préparation des valises, etc.).

En 2010, les dépenses totales des CAF pour financer l'accompagnement des départs familiaux en vacances atteignent 61 millions d'euros. Le dispositif Vacaf pour les familles comprend principalement le financement l'aide aux vacances familiales en direction de familles de revenus moyens (60 000 bénéficiaires) et de manière beaucoup plus limitée l'aide aux vacances sociales destinée aux familles disposant de revenus modestes et qui ne sont jamais parties. Cette aide intervient pour aider les familles ayant éventuellement besoin d'un accompagnement socioéducatif.

En outre, une prestation de service « vacances avec accompagnement socio-éducatif » a été mise en place depuis 2005, pour un coût de 477 000 € en 2011. Cette prestation est destinée à aider financièrement les centres de vacances qui s'engagent dans l'accueil de familles fragilisées ou en difficulté, accompagnées en amont du séjour, par des travailleurs sociaux des Caf ou des porteurs de projet (centres sociaux, associations, etc.). Les centres de vacances qui en bénéficient doivent proposer un projet social et disposer d'un référent sur place. 40 centres étaient agréés en 2011.

92 caisses d'allocations familiales sont adhérentes du service commun Vacaf, chargé de la gestion de l'aide aux vacances des familiaux et de l'aide aux vacances sociales.

Tableau 7 : Type d'aides et types de départs dans le cadre de Vacaf en 2009

	Aides aux vacances familiales	Aides aux vacances sociales
Nombre de bénéficiaires	60 000	3 500
Nombre de Caf ayant recours à ce dispositif	73	70
Salariés parmi les bénéficiaires	75%	37%
Titulaires de minima sociaux	15%	61%
Familles monoparentales	49%	67%
Bénéficiaires revenus mensuels < 1 200 euros	36%	76%
Séjour en mobil home ou camping	53%	27%
Séjour en location	29%	24%
Séjour en pension	18%	50%
Durée moyenne du séjour	8,9 jours	8,9 jours
Coût moyen du séjour	795 euros	972 euros
Aide moyenne	413 euros	807 euros
Aide déterminante au départ	Oui à 96 %	n.c.
Premier départ en famille pour	22,50%	n.c.
Taux de satisfaction du séjour	75%	n.c.

Source : CNAF / Vacaf 2009

3.3. Certains publics vulnérables restent en marge des dispositifs

Le taux de couverture de l'aide aux vacances sociales est très faible.

Le nombre de familles à bas revenus accueillies dans l'un des 40 centres agréés par la CNAF a augmenté depuis 2009, en passant de 2753 familles à 3 856, mais il reste très faible.

Année	Montants payés	Nuitées effectuées	Nombre de familles
2009	432 987€	69 366 journées	2 753
2010	454 961€	65418 nuitées	3 634
2011	477 761€	69 416 nuitées	3 856

Source : CNAF, Commission d'action sociale du 17 avril 2012.

Une évaluation de 2010 de la CNAF a permis de mettre en lumière les caractéristiques des publics vulnérables accueillis dans les centres bénéficiant de la PS. Il s'agit principalement de familles isolées et en difficulté financière. Ainsi, 60 % sont sans activité ou au chômage et 60 % bénéficient des minima sociaux. La moitié des séjours constitue des premiers départs en vacances.

Mieux aider les familles au sein desquelles se trouve un enfant handicapé

37 % des familles au sein desquelles se trouve un enfant handicapé déclarent ne pas partir en vacances. Souvent, faute de choix, les parents inscrivent leur enfant handicapé en séjour adapté et partent avec le reste de la fratrie. L'accompagnement de ces familles sur leur droit aux vacances est peu développé alors qu'elles partent moins que les autres. Soit parce qu'elles n'en formulent pas la demande (« autocensure » tant le projet paraît irréalisable), soit parce qu'elles ne trouvent pas les conditions nécessaires à un départ dans des conditions favorables.

Dans l'objectif de mieux aider ces familles, la CNAF a développé un partenariat renforcé avec deux centres de vacances agréés¹⁰ pour garantir un accueil de qualité à des familles accompagnées en amont et dont un ou plusieurs enfants sont porteurs de handicap.

Sources :

Rapport du CAS, *Les vacances des Français : favoriser le départ du plus grand nombre*, juillet 2011.

Commission d'action sociale de la CNAF, *Bilan d'étape sur la politique « vacances »*, 2012

L'E-Ssentiel, lettre électronique de la CNAF N°128, novembre 2012

¹⁰ Le Sénéquet à Blainville en Normandie et Lou Bastidou à Cuers dans le Var.

4. LA MEDIATION FAMILIALE

La médiation familiale est un dispositif qui vise le maintien des relations familiales après la séparation des parents et favorise une résolution amiable d'éventuels conflits au sein de la famille. Elle a pour objectif de renouer et d'apaiser la communication entre les membres de la famille par l'intervention d'un tiers extérieur. La médiation peut provenir de la demande des couples en conflit (médiation conventionnelle) ou d'une demande d'un magistrat (médiation judiciaire).

Le dispositif de la médiation familiale s'est progressivement institutionnalisé depuis une vingtaine d'années. Le principal enjeu de l'avenir des médiations concerne le maillage territorial, aujourd'hui insuffisant, et un système de financement qui demeure très fragile.

4.1. *L'institutionnalisation progressive de la médiation familiale vise à faciliter le maintien des liens parents enfants en cas de conflit ou de séparation des parents.*

4.1.1. La séparation et la perte des liens familiaux, la gestion des conflits parentaux et familiaux.

De très nombreux enfants sont concernés par une séparation de leurs parents et beaucoup d'entre eux ne voient plus ou pratiquement plus l'un de ses deux parents un an après la séparation. L'intérêt de la médiation familiale est de conserver les liens entre les deux parents et leurs enfants, de maintenir les rôles parentaux au-delà de la séparation, et de favoriser la résolution et la gestion des conflits familiaux en recherchant des accords durables.

4.1.2. La structuration progressive des services

La médiation familiale est d'abord une initiative locale, inaugurée par la création d'un service à Caen à la fin des années 1980. La médiation familiale, introduite pour la première fois dans le droit par la loi du 8 février 1995, est par la suite reconnue par deux lois :

- la loi sur l'autorité parentale de mars 2002 ;
- la loi relative au divorce de mars 2004.

En parallèle, un décret daté de 2003 permet la création du diplôme d'Etat de médiateur familial.

Un comité national consultatif de la médiation familiale, chargée d'animer le réseau des médiations, de favoriser la structuration du service et d'en suivre l'évolution est mis en place. Il adopte le 22 avril 2003 les principes déontologiques, garants du processus de médiation familiale.

En 2010, ce comité a été intégré dans les missions du comité national de soutien à la parentalité (CNSP).

La loi du 13 décembre 2011 relative à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles a introduit le recours préalable obligatoire à la médiation familiale, à titre expérimental, avant les décisions fixant les modalités de l'exercice de l'autorité parentale ou la contribution à l'entretien et l'éducation de l'enfant notamment. Le texte précise cependant qu'il s'agit d'une « tentative de médiation ». Cinq départements devaient expérimenter cette procédure, mais faute de crédits, l'expérimentation est plus limitée. Ainsi, elle s'applique dans le Pas de Calais. De même, le TGI de Montpellier expérimente la double convocation, instituant une convocation pour venir s'informer sur la médiation familiale, en plus de la convocation chez le juge.

4.1.3. Un développement organisé par la biais d'un protocole national entre l'Etat, la CNAF et la CCMSA

Des protocoles nationaux triennaux pour le développement de la médiation familiale ont été signés. Le dernier, qui couvre la période 2010-2012, a été signé entre le ministère de la Justice, le ministère chargé de la famille, la CNAF et la CCMSA, a pour objectif de développer et structurer l'offre de médiation familiale sur l'ensemble des territoires.

Le protocole, qui rappelle dans son préambule quelques principes déontologiques (garantie du consentement, caractère confidentiel), définit les objectifs communs :

- des références communes (définition, déontologie, champ d'application),
- mise en place les comités départementaux,
- organisation du financement, avec notamment l'engagement de la CNAF,
- principe de participation financière des personnes,
- promotion en commun de la médiation familiale,
- suivi national et remontée communes des statistiques.

En 2010, les services de médiation familiale ont réalisé 18 057 mesures (dont 14 001 mesures terminées), soit une augmentation de plus de 4 % par rapport à 2009 et de 56 % par rapport à 2006.

35 % de ces mesures, soit 4 861, ont été réalisées dans le cadre judiciaire et 65 % dans un cadre conventionnel (soit 9 140 mesures). Le nombre est en hausse, + 56 % de 2006 à 2010, aussi bien dans le cadre judiciaire que conventionnel.

Le nombre des médiations couvre 4 % des divorces. Les professionnels avancent comme objectif souhaitable de porter ce taux à 10 %.

Tableau 8 : Evolution du nombre de mesures de médiation familiales réalisées dans le cadre judiciaire

2006	2007	2008	2009	2010
4 222	4 331	4 857	4 672	4 861

Source : ministère de la Justice décembre 1012

4.1.4. La progression de l'offre depuis 2007.

Les services de médiations sont gérés par des associations (90 %), des caisses d'allocations familiales (8 %) et des collectivités territoriales (2 %).

En 2011, 164 services ont été conventionnés. Le nombre d'équivalents temps plein engagés dans les services de médiation a augmenté significativement.

Tableau 9 : Evolution de l'offre de médiations familiales:

	2007	2011
ETP total	175	294
ETP par service	0.98	1.15
Nb de mesures de médiations	12 120 (8 710 en 2006)	13 455

Source : CNAF, commission d'action sociale, 2012.

Les mesures de médiations portent dans 80 % des cas sur des séparations et durent le plus souvent moins de 6 mois. Les 20 % restants concernent la relation parent-jeune adulte, des situations de conflits sans séparation ou de conflits intergénérationnels.

Le cout moyen d'une médiation ressort à 1100€selon l'enquête de la FENAMEF en 2012.

Si l'offre a sensiblement augmenté ces dernières années, les besoins également qui génèrent aussi une concurrence entre médiations judiciaires et médiations conventionnelles lorsque le service est saturé.

4.1.5. Le financement

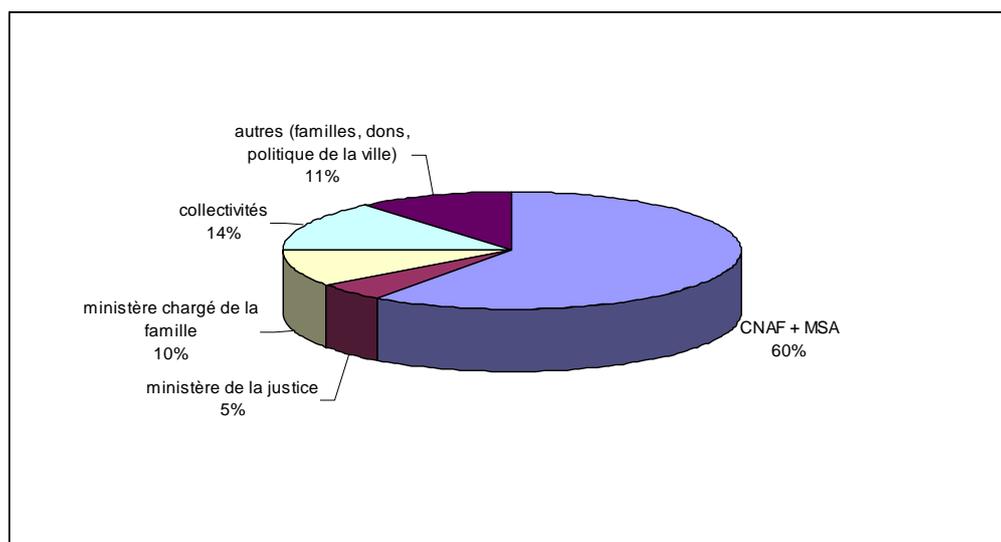
Au niveau local, des comités des financeurs se réunissent pour attribuer les financements aux services, selon leurs caractéristiques générales (qualification des médiateurs, statut du service, cadre d'intervention, etc.).

Cependant, les services de médiation sont financés principalement par la prestation de service "médiation familiale" créée par la CNAF en 2008. Apportant une garantie de financement, en contrepartie d'un objectif de médiations annuel, la prestation de service devrait atteindre 66 % du prix plafond qui couvre le médiateur, une part de secrétariat et d'encadrement. La prestation de service et les dotations d'action sociale des CAF et de la MSA représentent près de 60 % des financements, soit plus de 14M€ Le reste est partagé entre le ministère de la justice (5 %), le ministère chargé de la famille (autour de 10 %), ainsi que les collectivités (14 %).

Pour autant, les estimations, issues notamment de l'enquête FENAMEF, montrent que le niveau réel de la prestation de service CNAF est très inférieur, de l'ordre de 47 %. De fait, près des 2/3 des services déclarent être en déficit, selon cette même enquête.

L'augmentation graduelle du financement par les caisses d'allocations familiales (de 9579219€ en 2008 à 14160439 € en 2011) s'est aussi accompagnée d'une diminution des subventions par les autres acteurs, en particulier le ministère de la justice (diminution de 2 points dans la part des subventions totales depuis 2009), dont le financement est très loin de la part des médiations d'origine judiciaire (37 %)

Graphique 3 : Principaux financeurs des services de médiations familiales.



Source : CNAF, Commission d'action sociale, 2012.

Par ailleurs, la CNAF finance les têtes de réseau des services de médiation familiale et de professionnels: la fédération nationale de la médiation familiale (Fenamef) et l'association pour la médiation familiale (APMF).

4.1.6. Des résultats convaincants.

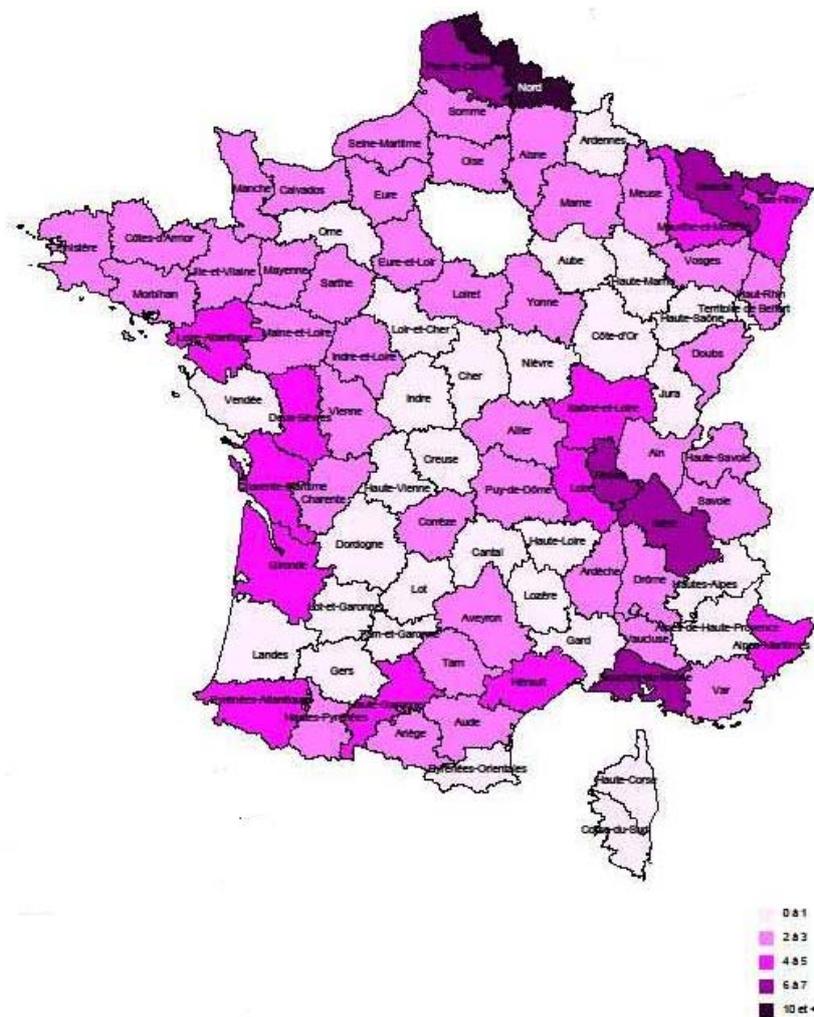
Le bilan concernant les services de médiation familiale de la CNAF témoigne d'une amélioration significative des relations entre les membres du couple en séparation. En effet, 60 % des médiations se concluent sur un accord, oral ou écrit, et 18 % sur un apaisement important de la relation, sans accord.

4.2. *Malgré des inquiétudes quant à la pérennité des services de médiation, l'effort de structuration se poursuit.*

4.2.1. Une organisation territoriale imparfaite.

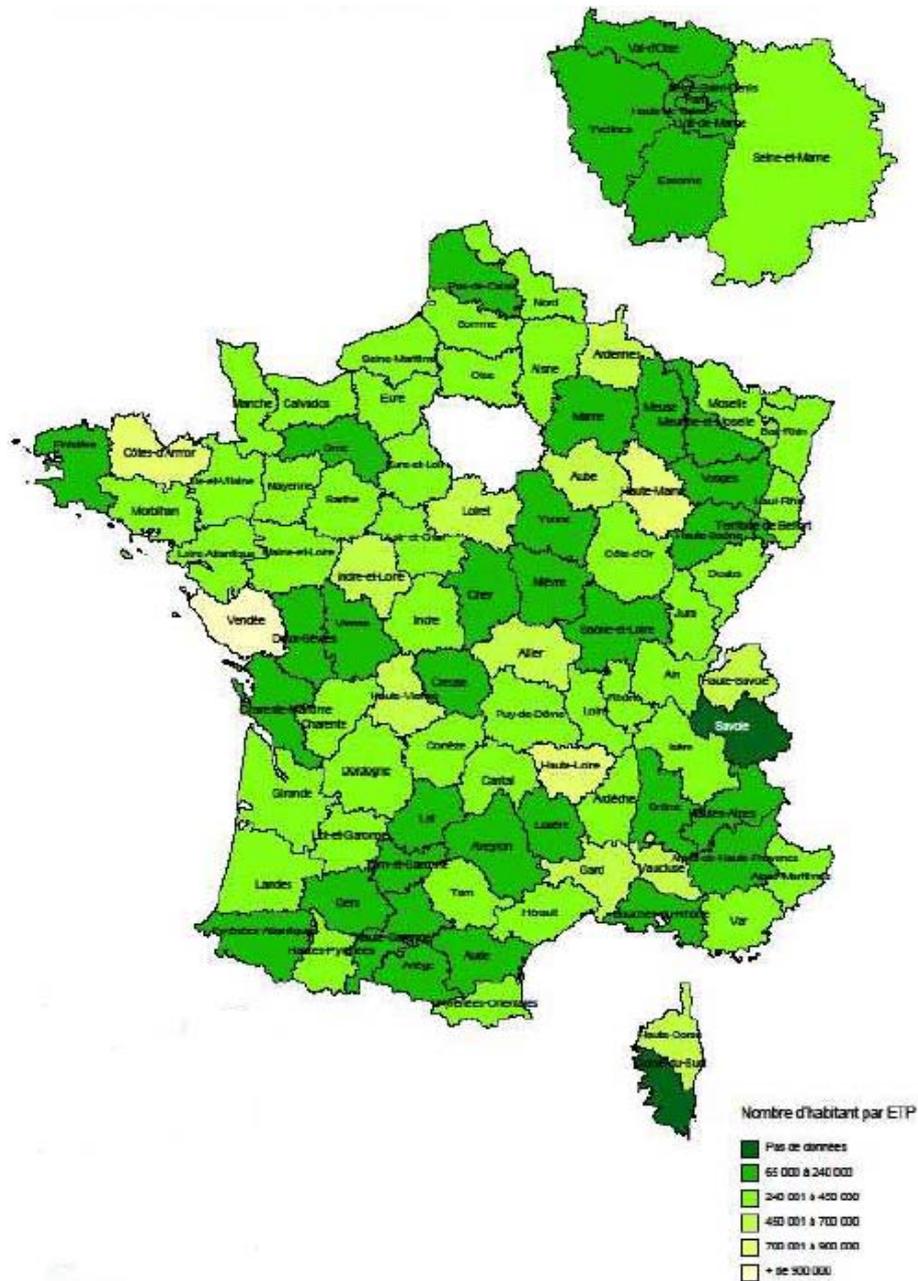
264 services de médiation sont conventionnés en 2011. Si tous les départements disposent d'au moins un service, la distribution territoriale de l'offre est encore à parfaire. Ainsi près d'un tiers des départements ne disposent que d'un seul service et 9 % en ont au moins 4 sur leur territoire.

Graphique 4 : Nombre de services de médiation par département en 2010.



Source : circulaire N° DGCS/2C/2011/22 du 14 février 2011

Graphique 5 : Nombre d'habitants par ETP:



Source : circulaire N° DGCS/2C/2011/22 du 14 février 2011

4.2.2. Un financement incertain.

Les moyens alloués à l'ensemble des services de médiation familiale est aujourd'hui incertain. Certaines caisses d'allocation familiale expriment leurs difficultés de financement dans la mesure où 70 % des services ont des coûts de fonctionnement supérieurs au prix plafond. Les estimations font état d'un financement réel par la prestation de service CNAF de 46-47 % au lieu des 66 % théoriques, le prix plafond (73 613€ en 2012) ne reflétant pas la réalité.

Dans le même temps, les financements de l'Etat au service de médiation, *via* les directions départementales de la cohésion sociale et les cours d'appel, continuent de diminuer, respectivement de 8 % et 5 % en 2012.

4.2.3. Des perspectives d'évolution génératrices de coûts : l'expérimentation du préalable obligatoire et de la double convocation.

La réflexion sur la structuration des services de médiation se poursuit, notamment par l'expérimentation de la "double convocation" et du "préalable obligatoire". La première, prévue par le décret de 2010 relatif à la médiation et à l'activité judiciaire en matière familiale, doit permettre au JAF d'obliger les parties à suivre une médiation familiale. Le juge convoque ainsi les parties à la fois à l'audience et à un entretien d'information sur la médiation. Le second, prévu par la loi de décembre 2011, relative à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles, précise qu'une tentative de médiation familiale s'impose avant toute modification par voie de jugement concernant l'autorité parentale ou la garde de l'enfant.

Si ces expériences étaient concluantes, elles nécessiteraient pour leur généralisation des moyens très conséquents, qu'il faudrait apprécier au regard des économies générées dans l'institution judiciaire (baisse des contentieux, moindre durée des audiences), et bien sûr des objectifs de prévention des difficultés parentales et familiales.

Signalons aussi des expériences menées par certains tribunaux. Ainsi, à Niort (Deux Sèvres), un projet expérimental est mis en place entre le TGI et la CAF pour l'obligation alimentaire et le processus de fixation de la pension alimentaire. Il s'agit de faire face d'une part à l'obligation qui est faite aux bénéficiaires du RSA de faire valoir leur créance alimentaire, générant des tensions et du contentieux, et à l'engorgement du tribunal lié en outre à la réorganisation de la carte judiciaire. Le recours à la médiation est une voie de solution.

5. LES ESPACES DE RENCONTRE PARENTS ENFANTS

Les espaces de rencontre sont des lieux permettant l'exercice du droit de visite d'un parent ou un tiers (en particulier grands-parents ou membres de la fratrie) à un enfant ou sa remise à un parent ou un tiers. A la suite d'un divorce ou d'une séparation, les espaces de rencontre doivent assurer le maintien ou le rétablissement de liens entre les parents et les enfants lorsque l'exercice d'un droit de visite est particulièrement conflictuel ou présente des difficultés spécifiques – liées à l'alcoolisme, à la santé mentale, etc. Sollicitée par les parents, l'utilisation de ces structures peut également être imposée par le juge aux affaires familiales et par le juge des enfants ou par un service social.

Inscrit dans la loi depuis 2007, L'« Espace de rencontre » est désormais défini dans le code de l'action sociale et des familles (articles D 216-1 et suivants, issus du récent décret n° 2012-1153 du 15 octobre 2012) :

L'espace de rencontre est « *un lieu permettant à un enfant de rencontrer l'un de ses parents ou un tiers, ou de faire l'objet d'une remise à un parent ou un tiers. Il contribue au maintien des relations entre un enfant et ses parents ou un tiers, notamment en assurant la sécurité physique et morale et la qualité d'accueil des enfants, des parents et des tiers* ».

A compter du 1^{er} septembre 2013, avec l'entrée en vigueur d'un agrément, l'espace de rencontre sera ainsi un lieu d'accès au droit permettant, dans l'intérêt de l'enfant :

- l'exercice du droit de visite
- la remise de l'enfant à l'autre parent
- la rencontre entre l'enfant et ses parents ou ses proches

Le système actuel des espaces de rencontre, dont bénéficient plusieurs milliers d'enfants, est fragilisé par une couverture territoriale insuffisante et des financements incertains.

5.1. *L'activité croissante des espaces de rencontre, avec une réglementation récemment complétée.*

5.1.1. L'activité des espaces de rencontre bénéficie à plusieurs milliers d'enfants mais atteint la saturation.

En 2010, près de 12 000 familles, et 22 250 enfants, ont été accueillis dans les espaces de rencontre. Dans plus des deux tiers des situations, la durée moyenne de prise en charge est de moins d'un an. L'utilisation par les familles des espaces de rencontre intervient en majorité à la suite de mesures judiciaires. Ainsi, en 2010, les espaces de rencontre sont intervenus dans plus de 10 000 mesures judiciaires, dont 85,5 % par le juge des affaires familiales. 1 600 mesures de rencontre sont nées de la volonté des parents hors obligation judiciaire.

Le moment de la remise de l'enfant et de la rencontre fait l'objet d'un encadrement par des intervenants sociaux. Plusieurs familles sont généralement en rencontre en même temps et les rencontres font l'objet de plusieurs modalités selon la décision judiciaire ou la volonté des parents. Elles se déroulent dans le lieu d'accueil, elles peuvent être associées à une sortie ou encore n'être que le lieu de passage de l'enfant pour être remis à son parent.

L'activité est souvent concentrée en fin de journée ou le samedi, horaires où les parents peuvent se rendre disponibles pour le « passage de bras ». A contrario les horaires en journée correspondent à des points bas d'activité. Ceci n'est pas sans poser des difficultés au niveau de la gestion des

ressources humaines des espaces de rencontre (horaires coupés, temps partiel) et plaide pour l'adossement de ces structures à d'autres services permettant de compléter le volume horaire des salariés.

Aujourd'hui, les espaces de rencontre sont souvent surchargés, sans moyens pour augmenter les capacités d'accueil. Une partie d'entre eux, saturés, refusent d'accepter de nouvelles mesures. Pour autant, les juges utilisent encore les espaces de rencontre de façon très différente, certains prescrivant fréquemment, tandis que d'autres pas ou très peu.

Ces divergences devraient progressivement se résorber, sous réserve que les capacités des espaces de rencontre soient développées, et bien réparties sur le territoire.

5.1.2. Une réglementation récemment complétée

L'existence juridique des espaces de rencontre a été consacrée, plus de vingt ans après la création des premiers espaces, par la loi de 2007 portant réforme de la protection de l'enfance. Leur activité est reconnue par les articles 373-2-1 et 373-2-9 du code civil. L'encadrement de l'activité et la création d'un agrément préfectoral pour la constitution d'espaces de rencontre d'une part, les conditions de leurs recours par le juge aux affaires familiales d'autre part viennent de faire l'objet de deux décrets, décret 2012-1153 du 15 octobre 2012, et décret 2012-1312 du 17 novembre 2012.

Ces espaces de rencontre, essentiels pour la protection de l'enfant tout en maintenant des relations avec les parents, et fonctionnant pour l'essentiel dans le cadre judiciaire, sont désormais clairement définis et encadrés, avec une procédure d'agrément par le Préfet du département (DDCS(PP)).

5.2. *La distribution territoriale inégale et l'absence de pilotage nationale nuisent à la visibilité des structures.*

5.2.1. La distribution territoriale est incomplète.

Les espaces de rencontre sont généralement gérés par des associations dont l'équipe fait le plus souvent intervenir des professionnels qualifiés. En 2011, 188 espaces de rencontre sont répertoriés. La moitié d'entre eux ont une activité mixte, associant plusieurs services connexes liés à la parentalité, comme les médiations familiales.

Certaines associations gestionnaires sont également habilitées par le conseil général pour l'organisation de visites médiatisées au titre de l'aide sociale à l'enfance.

Le problème de la distribution territoriale de l'offre d'espaces de rencontre est central. Elle est en effet encore nettement insuffisante dans la mesure où 12% des départements ne disposent d'aucun espace. L'accès à ce service n'est pas garanti pour une partie importante de la population concernée.

5.2.2. Deux fédérations d'espaces de rencontre, mais un portage politique encore insuffisant.

Deux organismes fédèrent aujourd'hui les espaces de rencontre aujourd'hui la FENAMEF (Fédération Nationale de la Médiation Familiale et des Espaces Familiaux) et la FFER (Fédération Française des Espaces de Rencontre). Néanmoins, les espaces de rencontre manquent de visibilité, de reconnaissance, notamment pour garantir leur financement.

5.3. *La réduction du nombre de financeurs menace l'équilibre budgétaire des associations porteuses d'espaces de rencontre.*

5.3.1. **La réduction des financements malgré l'implication croissante des CAF.**

Le nombre de financeurs et le montant des financements octroyés aux espaces de rencontre fait l'objet d'une diminution importante depuis 2011. Les espaces de rencontre faisaient initialement l'objet d'un financement partenarial entre le ministère chargé de la justice, le ministère chargé des affaires sociales, les conseils généraux et les caisses d'allocations familiales (sur fonds propres). En 2011, de nombreuses directions départementales de la cohésion sociale se sont désengagées du fait de la réduction du BOP 106 et certains conseils généraux ont décidé de réduire ou suspendre leur financement en attendant un engagement plus important des autres financeurs.

Les conseils généraux restent cependant les premiers financeurs des espaces de rencontre, avec 39 % des recettes¹¹, devant les CAF (22 %).

Mis à part les quelques départements qui ont élargi le comité des financeurs de la médiation familiale aux espaces de rencontre, il n'existe pas de mobilisation conjointe systématique des financeurs pour le financement des espaces de rencontre.

Pour 2012, le ministère chargé de la justice a versé plus 1 700 000 € aux cours d'appel pour le financement des services de médiation familiale et des espaces de rencontre. En moyenne, 60% de ces crédits sont affectés aux espaces de rencontre, et leur participation s'élève à un peu plus de 10 % des budgets des espaces de rencontre.

L'activité des CAF témoigne en revanche d'un engagement croissant dans le domaine des espaces de rencontre. Ainsi entre 2005 et 2011, le nombre de CAF impliquées dans le financement a progressivement doublé et le montant de ces financements a quadruplé, passant de 541 884 € à 2 139 219 €. Le pourcentage d'espaces de rencontre financés par les caisses d'allocations familiales dépasse aujourd'hui les 80 %.

Toutefois, il s'agit de participations volontaires des CAF, sur leurs fonds propres d'action sociale, et non pas d'une prestation de service, et donc susceptibles de remises en cause annuellement.

Tableau 10 : Progression du financement par les CAF :

Année	Pourcentage de CAF finançant des espaces de rencontre	Montant total du financement
2005	27 %	541 884 €
2006	36 %	652 312 €
2007	39 %	1 170 087 €
2008	46 %	1 581 410 €
2009	46 %	1 781 679 €
2010	50 %	1 795 294 €
2011	56 %	2 139 219 €

Source : NAF, commission d'action sociale, 2012.

5.3.2. **La situation budgétaire des espaces de rencontre menace leur pérennité**

Malgré l'engagement croissant des caisses d'allocations familiales, les crédits accordés aux associations porteuses d'espaces de rencontre est encore insuffisant, qui rassemblent de l'ordre de

¹¹ Enquête FENAMEF 2010, portant sur 62% de 132 structures (sur 150 au total)

200 salariés¹², mais aussi des bénévoles Selon cette enquête FENAMEF, le budget total des espaces de rencontre peut être estimé à 12,9 M€ pour des financements estimés à 11,1 M€ L'activité des espaces de rencontre est donc génératrice d'un déficit important, y compris dans les associations offrant d'autres services, qui sont obligés de puiser dans les ressources de leurs autres activités pour équilibrer leur budget. 44 % des espaces de rencontre nécessitent une intervention en fonds propre de l'association pour assurer l'équilibre.

La fragilité financière des espaces de rencontre dégrade la qualité du service offert. Elle menace la pérennité de l'activité de certains, allonge les délais d'attente et réduit l'amplitude horaire des structures porteuses.

La création d'une prestation de service de la CNAF semble incontournable pour sécuriser les espaces rencontres, assurer leur pérennité, et mieux couvrir le territoire en résorbant les inégalités d'accès des familles à ce service.

¹² Selon cette enquête, 140 professionnels salariés recensés, soit 96 ETP

6. LES PIF

Le label « Point info famille » a été créé à la suite de la conférence de la famille de 2003. Il avait pour but, à partir d'un cahier des charges national, de développer un réseau de structures visant à accueillir, informer et orienter les familles dans tous les domaines pouvant les concerner.

Il existe aujourd'hui 414 PIF. Les difficultés des PIF, liées à leur répartition territoriale inégale, à leurs difficultés d'organisation et à la redondance de leur activité avec d'autres structures, posent la question de leur pérennité au sein des dispositifs de soutien à la parentalité.

6.1. *Le cahier des charges initial des PIF*

L'annexe 3 de la circulaire DIF/DGAS/DESCO/DIV/DPM n° 2004/351 du 13 juillet 2004 relative aux REAAP fixait comme suit les exigences :

« Un diagnostic préalable des besoins des familles dans le domaine de l'information sera mené ainsi que le recensement de l'existant, dans chaque département, par le comité de pilotage des Réseaux d'Ecoute, d'Appui et d'Accompagnement des Parents, REAAP, tel que prévu dans la circulaire REAAP du 13 juillet 2004. Ce diagnostic sera ainsi établi conjointement par l'ensemble des partenaires du département.

Définition du périmètre géographique et des informations données

La répartition des « Point Info Famille » dans le département est validée par le comité de pilotage des Réseaux d'Ecoute, d'Appui et d'Accompagnement des Parents, REAAP.

Elle est fonction des caractéristiques humaines et géographiques du territoire telles que décrites dans le travail de diagnostic établi préalablement à l'examen des demandes de labellisation.

Définition des missions des « Point Info Famille »

Les missions des PIF s'articulent autour de :

- L'accueil
- L'information
- L'orientation

des familles, notamment dans tous les domaines pouvant les concerner, de la naissance à la prise en charge des ascendants :

- La protection maternelle et infantile, les modes d'accueil jeune enfant, l'adoption, les aides légales et sociales,
- La protection de l'enfance et de l'adolescence, le parrainage, l'accompagnement à la scolarité et les activités périscolaires,
- La médiation familiale, le conseil conjugal et familial et la parentalité,
- Le handicap et la perte d'autonomie,
- Les ascendants.

Moyens de fonctionnement des « Point Info Famille »

L'accueil du public sera assuré par un accueillant ayant reçu une formation adaptée aux missions. Le PIF fonctionnera dans un espace dédié à cet usage. Il sera accessible aux personnes à mobilité réduite.

Le PIF disposera d'un accès à Internet.

Les horaires du PIF seront adaptés aux besoins des familles. Le diagnostic établi préalablement par le comité de pilotage des Réseaux d'Ecoute, d'Appui et d'Accompagnement des Parents, REAAP, permettra de justifier les choix d'horaires des structures candidates à la labellisation.

Le PIF disposera d'une ligne téléphonique avec un répondeur rappelant les horaires d'ouverture au public.

Les "Point Info Famille" s'engagent à fournir tous renseignements sur leur activité au comité de pilotage des Réseaux d'Ecoute, d'Appui et d'Accompagnement des Parents, REAAP.

De même ils feront remonter à ce même comité les informations qu'ils auront réunies sur les attentes et les besoins des familles, à partir des demandes qui leur sont faites. »

6.2. *L'organisation des PIF est mise à mal par une distribution territoriale inégale, une grande variété d'organisation au sein du même label et un financement incertain.*

A. *Une distribution territoriale inégale.*

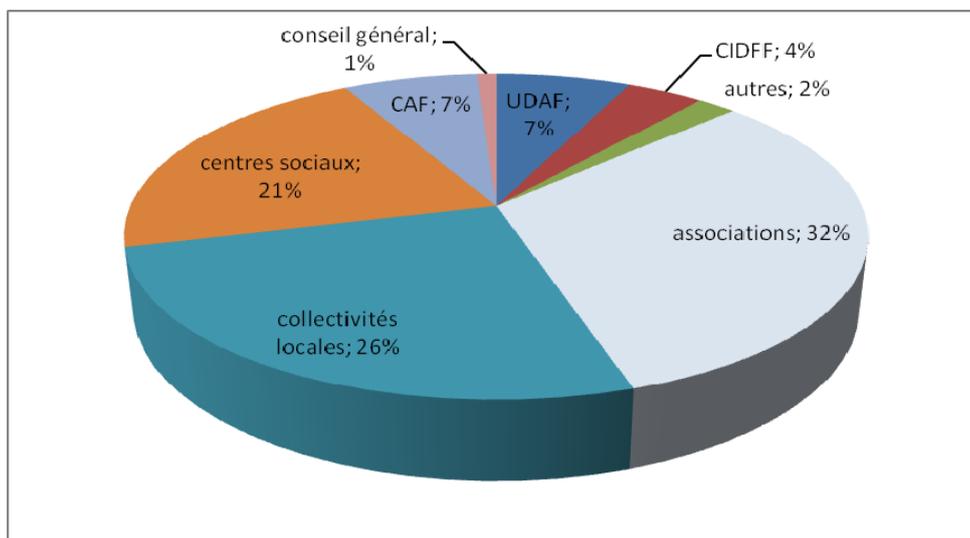
La répartition des points info famille sur le territoire ne parvient pas à couvrir l'ensemble du territoire. 414 points info famille sont répertoriés par la Direction générale de la cohésion sociale en 2010, soit une moyenne de 5,25 PIF par département. Néanmoins 2 départements ont plus de 20 PIF, 60 % des départements en ont moins de 5 et 13 départements n'en ont aucun.

L'impact géographique du point info famille dépasse rarement le quartier. Pour moins d'un quart d'entre eux, il touche la ville, voire la dépasse. Les PIF sont isolés les uns des autres et il n'existe aujourd'hui aucun véritable travail de réseau.

B. *Un label unique pour des modèles d'organisation variées.*

Les structures porteuses des points info famille sont variées. Plus de la moitié sont des associations et des collectivités locales mais on trouve également des centres sociaux, des CAF, etc. Par ailleurs, les CAF gèrent une quarantaine de lieux d'information ayant reçu le label PIF mais répondant à des appellations multiples : « maisons des familles », « espaces familles », etc.

Graphique 6 : Répartition de structures porteuses des PIF :



Source : DGCS, éléments d'informations 10 mars 2011 « Point Info Famille »

Le fonctionnement des points info famille diverge selon les structures auxquelles ils sont adossés. Ainsi les PIF des centres sociaux s'intègrent à l'activité quotidienne des centres sociaux et dans le projet d'animation famille mis en place par le centre et la CAF. Les lieux d'information et de ressources pour les parents, financés par la CAF et qui ont pu recevoir le label PIF, sont destinés à compléter les services déjà existants, par exemple, en offrant un lieu d'écoute individuelle.

C. L'incertitude financière après le désengagement de la CDC et de l'Etat.

Le pilotage institutionnel des PIF est double : il provient des services déconcentrés de l'Etat et de la branche famille. Les directions départementales de la cohésion sociale leur accordent un label, qui témoigne de leur offre d'une information complète à l'usage des familles. En outre, les caisses d'allocation familiale octroient des crédits à 142 PIF. En 2011, 1 183 819 € de crédits sont consacrés à ces lieux. Les CAF gèrent par ailleurs directement 41 espaces d'information ayant reçu le label PIF.

La pérennité du financement des PIF est problématique. 67 % des PIF n'ont aucun financement spécifique. De plus, de 2003 à 2010, le financement par l'Etat des points info famille reposait sur l'adhésion de ces derniers au service public local (SPL) proposé par la Caisse des dépôts et consignations numérique. Or non seulement plus du quart des PIF n'utilisait pas le SPL mais, en 2010, la CDC a annoncé qu'elle se désengageait du SPL en vue d'un recentrage de ses missions à partir de 2011. Le répertoire des PIF a été transféré vers un site de localisation accessible depuis le site du ministère des affaires sociales.

La question de la pérennité du financement des PIF se pose avec d'autant plus de force qu'aujourd'hui, plus aucun financement des Points info famille n'est prévu au budget de l'Etat au titre du programme 106.

6.3. Une utilité incertaine au regard des attentes des parents et de la complémentarité avec d'autres services.

A. Les informations délivrées par les PIF s'éloignent du sujet de la fonction parentale.

Dans 94 % des structures, les familles sont reçues par les personnes en charge des PIF au cours d'entretiens personnalisés. Les principales demandes portent sur le logement, le droit, les loisirs, les aides disponibles et le surendettement, soit des sujets qui ne touchent en général pas directement la fonction parentale.

En parallèle, les relais d'assistantes maternelles (ou relais petite enfance) sont également des lieux de passage et d'information privilégiés à usage des familles, notamment autour de la périnatalité.

B. La labellisation n'a débouché ni sur une amélioration de l'offre préexistante ni sur une mise en réseau des PIF

Une enquête téléphonique menée par la DGCS auprès de plusieurs structures porteuses de point info famille a révélé que les PIF sont généralement considérés comme des services utiles aux familles. Néanmoins la question se pose de la pertinence d'une labellisation spécifique.

Si la labellisation des PIF, mise en œuvre à partir de 2003, a permis de faire connaître le service et parfois d'en augmenter les moyens, elle n'a eu en général aucun effet sur l'offre proposée par les structures. Les missions des structures préexistaient le plus souvent au label.

Par ailleurs, la labellisation n'a pas débouché sur un travail en réseau ni sur la mise en place d'un pilotage spécifique aux points info famille.

Enfin la pertinence d'un label PIF unique par-delà la diversité des lieux d'accueil et d'information à l'usage des familles n'est pas certaine. D'une part, le label PIF semble trop large pour décrire l'ensemble des aides offertes aux familles et la diversité des actions entreprises. En effet, les PIF offrent des services différents selon les structures auxquels ils s'adosent. Ils privilégient par exemple la démarche d'animation sur l'écoute individuelle lorsqu'ils sont liés à des centres

sociaux. D'autre part, le label PIF est trop étroit par rapport à l'ensemble des lieux d'information que les familles peuvent utiliser. Les caisses d'allocation familiale disposent de leur propre réseau de lieux ressources, comptant près de 200 structures, dont seulement 41 labellisés PIF.

C. Une piste pour l'avenir : une information sur le soutien à la parentalité avec plusieurs niveaux de service ?

L'un des enjeux principaux liés aux dispositifs de soutien à la parentalité est la mise en cohérence et l'organisation d'une complémentarité des différents dispositifs. A cet égard, les lieux d'information à l'usage des parents pourraient s'intégrer dans un maillage du territoire avec plusieurs niveaux de service. Le premier niveau d'intervention serait constitué d'une information à l'usage des familles, dans des lieux d'accueils et points info physiques (actuels PIF, mais aussi relais petite enfance, crèches, centres sociaux, mairies, PMI...), sans financement spécifique. Le deuxième niveau ajouterait au précédent des entretiens individualisés. Le troisième proposerait, en plus des deux premiers, des services à la parentalité en tant que tels (médiation familiale, LAEP...). Une telle architecture permettrait de mieux articuler les divers labels existants : « PIF », « boutiques famille » de la CAF, « maisons pour les familles », « centres de ressources familles » dans certains départements etc. Il appartiendrait à chaque comité départemental de définir un maillage cible adapté aux besoins du département (par ex : un point d'information niveau 3, quatre de niveau 2, dix de niveau 1).

Quel que soit le devenir des PIF, le développement d'un portail internet grand public de type « parentalite.fr », avec une déclinaison départementale permettant aux familles de géolocaliser l'offre disponible dans leur département, est indispensable.

7. LES CLAS

Les contrats locaux d'accompagnement à la scolarité ont été créés en 2000 afin de mettre en place des actions visant à apporter un soutien à la scolarité et un complément culturel à ce qui peut être proposé par l'école, pour des enfants rencontrant des difficultés dans leur parcours scolaire. Ils ambitionnent également de renforcer les liens entre la famille et l'école afin de permettre aux parents de suivre l'évolution scolaire de leur enfant.

1. Les principes de l'accompagnement à la scolarité dans le cadre des CLAS.

Les objectifs et principes qui régissent les CLAS ont été fixés dans la Charte nationale de l'accompagnement à la scolarité de 2001, jamais révisée depuis :

« On désigne par «accompagnement à la scolarité» l'ensemble des actions visant à offrir, aux côtés de l'Ecole, l'appui et les ressources dont les enfants ont besoin pour réussir à l'Ecole, appui qu'ils ne trouvent pas toujours dans leur environnement familial et social. Ces actions, qui ont lieu en dehors des temps de l'Ecole, sont centrées sur l'aide aux devoirs et les apports culturels nécessaires à la réussite scolaire. »

Cette Charte définit ainsi les objectifs poursuivis :

"L'accompagnement à la scolarité reconnaît le rôle central de l'Ecole. Il se propose, par des stratégies diversifiées :

- d'aider les jeunes, en utilisant les technologies de l'information et de la communication notamment, à acquérir des méthodes, des approches, des relations susceptibles de faciliter l'accès au savoir,
- d'élargir les centres d'intérêt des enfants et adolescents, de promouvoir leur apprentissage de la citoyenneté par une ouverture sur les ressources culturelles, sociales et économiques de la ville ou de l'environnement proche,
- de valoriser leurs acquis afin de renforcer leur autonomie personnelle et leur capacité de vie collective, notamment par la pratique de l'entraide et l'encouragement du tutorat entre les jeunes,
- d'accompagner les parents dans le suivi de la scolarité des enfants."

2. Les actions menées dans le cadre des CLAS : accompagnement scolaire et lien social.

Les CLAS proposent également une aide aux devoirs, un soutien méthodologique (apprentissage du travail personnel et de l'assiduité), et des ateliers socio-culturels permettant la mise en place d'une pédagogie du détour. L'ambition est d'intéresser les élèves aux savoirs par des supports ludiques et concrets, dans l'objectif qu'à long terme, ils accèdent plus aisément aux savoirs dispensés selon les méthodes de l'éducation nationale.

L'implication des parents passe par plusieurs modalités : l'ensemble des porteurs d'actions CLAS proposent des rencontres entre parents et accompagnateurs et dans plus de 80% des départements, les parents sont directement impliqués dans les activités. Dans près de 90 % des cas, des rencontres sont également proposées entre les parents et les enseignants, les porteurs de dispositifs jouant le rôle d'intermédiaire entre l'école et les familles. Enfin, 92% des départements ont des porteurs d'actions CLAS qui mettent en place une contractualisation, qui lie l'accompagnateur aux parents.

Cette implication des parents est le critère qui justifie un financement des CLAS par la branche famille. Cependant, cette dimension de « soutien à la parentalité n'est pas toujours acquise dans les

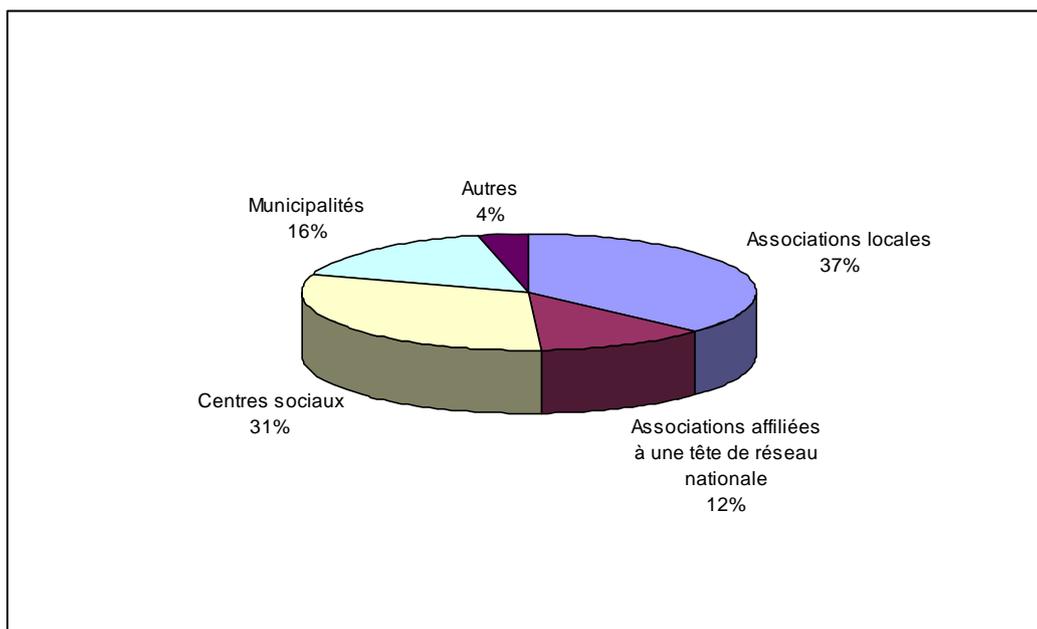
actions. En effet, la demande initiale des parents porte principalement sur l'aide aux devoirs par un tiers, et c'est parfois au fil des rencontres que leur participation et leur implication se construit. De même, les accompagnateurs, majoritairement bénévoles, doivent être formés pour dépasser le soutien scolaire en tête-à-tête et permettre aux parents de trouver leur place dans le dispositif.

La démarche des CLAS ne se résume donc pas à du soutien scolaire mais relève également d'une ambition plus large de développement du lien social. En effet, le dispositif constitue une forme d'invitation pour les parents à faire un premier pas vers les centres sociaux. En outre, la présence d'un accompagnateur, souvent bénévole, qui joue le rôle d'intermédiaire entre les parents et leurs enfants d'une part et la famille et l'école d'autre part, permet aux familles d'être informées de l'évolution de l'enfant à l'école et d'être soutenus et encouragés dans leur rôle d'éducateurs. Les CLAS peuvent aussi être le vecteur d'un rapprochement des parents avec les enseignants et l'institution scolaire.

3. Les opérateurs sont généralement des associations locales ou des centres sociaux, soutenus par des bénévoles.

La plupart des porteurs d'actions sont des associations locales (37 % des actions CLAS) ou des centres sociaux (32 %), devant les communes (16 %).

Graphique 7 : Répartition des porteurs des CLAS.



Source : CNAF, Commission d'action sociale, 2012.

Les adultes impliqués dans le suivi des enfants sont majoritairement des bénévoles (à près de 60 %). Cet investissement des bénévoles est déterminant. Néanmoins, la volatilité de l'engagement des bénévoles nécessite de recruter et de former régulièrement de nouveaux accompagnateurs. Or, les règles actuelles de la prestation de service CLAS excluent le financement des bénévoles de son champ. Il apparaît donc essentiel soit d'assouplir la prestation de service, soit de veiller à ce que les crédits REAAP permettent de financer cette formation.

4. Le financement des actions CLAS est majoritairement assuré par les caisses d'allocations familiales, les conseils généraux et les municipalités.

Le budget national total est estimé à 54 millions d'euros pour 8 756 actions en 2009-2010, soit une moyenne de 6 170 €par action.

Les trois principaux financeurs des actions CLAS sont l'Etat, les collectivités territoriales (communes et conseils généraux) et les caisses d'allocations familiales.

La participation des collectivités territoriales représentent 36 % du total (32 % pour les communes et 6 % pour les conseils généraux). Cette donnée générale masque toutefois des inégalités importantes : plus du quart des dossiers CLAS ne reçoivent en effet aucun financement de la part des communes.

La participation des caisses d'allocations familiales représente 27 % du financement des CLAS. Pour 2 %, il s'agit de subventions des CAF sur fonds propres, le solde étant constitué par la prestation de service CLAS. Celle-ci prend en charge 32,5 % de l'ensemble des charges de fonctionnement de l'action CLAS dans la limite d'un prix plafon par action.

Ce financement par prestation de service a deux conséquences : d'un côté, il donne uen sécurité et une visibilité aux opérateurs ; mais en même temps il a tendance à normaliser et formater les projets CLAS, qui sont souvent calibrés et présentés de manière à atteindre le prix plafond et à maximiser les montants versés par la CAF.

Enfin, en 2010, la participation de l'Etat (par le biais de la DGCS et surtout de l'Acisé) représentait 18 % des sources de financement.

5. Les CLAS touchent près de 180 000 bénéficiaires, avec un fort ciblage en direction des territoires prioritaires

Les actions CLAS ont touché 176 000 enfants et adolescents sur l'année 2009-2010. Le nombre de bénéficiaires a subi une forte diminution en 2007-2008 (212 987 bénéficiaires en 2006-2007), avant de connaître une relative stabilisation. Cette tendance à la baisse est la probable contrepartie de la mise en place de l'accompagnement à la scolarité par l'Education nationale depuis 2008.

Elles bénéficient en priorité à des familles qui vivent en zone urbaine prioritaire et qui ont été au préalable orientées par un enseignant ou un travailleur social.

Tableau 11 : Répartition du public bénéficiaire des actions CLAS.

Zones urbaines prioritaires	64 %
Territoires urbains non prioritaires	21 %
Territoires ruraux non prioritaires	12 %
Territoires ruraux prioritaires	3 %

Source : CNAF, Commission d'action sociale, 2012.

La géographie des actions CLAS leur permet donc répondre à leur ambition initiale, celle de bénéficier majoritairement à des familles particulièrement exposées aux inégalités sociales.

6. Enjeux et perspectives d'évolution

Les CLAS occupent une place singulière dans le paysage éducatif. Ils ne sont ni un simple dispositif d'aide aux devoirs, ni un simple outil de soutien à la parentalité, mais s'analysent aussi comme un levier de réduction des inégalités qui doit de ce fait être sécurisé.

Le groupe technique Reaap/Clas/Pif du Comité National de Soutien à la Parentalité a identifié des pistes permettant d'accorder plus d'importance aux parents dans le cadre des CLAS. Il peut s'agir notamment de proposer des réunions et des rencontres plus fréquentes avec les parents à des moments importants de la scolarité de l'élève, ou de contractualiser l'engagement des parents comme préalable à la participation de l'enfant.

La réforme des rythmes scolaires doit être l'occasion de remettre à plat le dispositif national des CLAS et de repenser son articulation avec l'intervention des professionnels de l'Education Nationale.

Enfin, les CLAS témoignent d'une capacité de mobilisation spontanée de la société civile en faveur de la cohésion sociale : l'engagement numériquement important de bénévoles dans ce dispositif, et la participation plus récente de jeunes en service civique, doivent être soulignés.

Une évaluation longitudinale serait la bienvenue, afin d'identifier précisément l'impact des CLAS sur les trajectoires personnelles des bénéficiaires.

8. LES TISF

8.1. *Une intervention au plus près des familles, entre soutien à la parentalité et protection de l'enfance*

Les TISF, anciennement « travailleuses familiales », sont des travailleurs sociaux dont le rôle est formalisé dans l'arrêté de 2006 relatif au diplôme d'Etat des techniciens de l'intervention sociale et familiale. Ceux-ci doivent accompagner des personnes au quotidien afin de permettre leur autonomie. Si le travail des TISF ne se limite pas à l'intervention auprès de familles, ce secteur constitue l'activité la plus spécifique des techniciens dans la mesure où elle concilie l'aide à domicile, le soutien éducatif et l'assistance sociale.

Le travail des TISF auprès de familles est donc lié à l'accompagnement de la fonction parentale.

L'arrêté précise que la démarche est triple : elle est préventive, sociale et éducative. Ces trois aspects se retrouvent dans l'intervention auprès des familles où les TISF sont supposés contribuer à l'anticipation de situations plus difficiles, nécessitant par exemple le recours à l'aide sociale à l'enfance, mais aussi agir auprès de enfants et des parents pour améliorer la qualité de la relation auprès des familles et favoriser le lien social. L'originalité de l'action des TISF repose sur sa quotidienneté. En effet, les techniciens sont présents au quotidien auprès des familles, et sont les seuls à intervenir à leur domicile, cette modalité d'intervention permettant une approche de la famille dans sa globalité et un « faire avec » intéressant.

Une étude de 2009 sur les TISF, confiée par la DGCS au cabinet GESTE¹³ conclut à la pertinence des TISF comme mode d'intervention auprès des familles et préconise de « réaffirmer comme axes principaux le soutien à la parentalité, l'accompagnement social des personnes, l'éducation, en prenant appui sur la réalisation des activités de la vie quotidienne. »

La réforme de la protection de l'enfance intervenue par la loi de 2007 propose de nouvelles perspectives. Elle souligne en effet le caractère préventif que doivent avoir les interventions familiales. Le travail des TISF est appelé à s'articuler avec les autres professionnels de la famille et avec les nouvelles modalités d'intervention de l'ASE prévues par la loi, notamment l'accompagnement en économie sociale et familiale, prestation mise en œuvre au titre de l'ASE.

La DGCS estime que le nombre de TISF en 2008 était compris entre 7 000 et 7 500 (contre 8 000 en 2006).

En 2009, les départements ont financé 56 % du total d'activité des TISF et les caisses d'allocations familiales 41 %. Dans le cas d'une intervention via la CAF, les familles bénéficiaires acquittent une participation financière en fonction de leurs revenus, participation qui peut d'ailleurs constituer un obstacle pour les ménages à bas revenus. Dans le cas d'une intervention au titre de la PMI ou de l'ASE, les familles ne paient en général pas de participation financière.

8.2. *Une forte diminution de l'activité et des budgets mobilisés par la branche famille*

Entre 2001 et 2009, le nombre d'heures financées par les Caisses d'allocations familiales a subi une érosion de 42% en passant de 4 500 000 à 2 500 000 heures. Cette baisse s'accompagnant d'une hausse du coût horaire moyen, les dépenses n'ont diminué sur la période que de 19 %. Plus

¹³ Etude sur les Techniciens de l'intervention sociale et familiale : missions, compétences, modes d'intervention et image, cabinet GESTE, juin 2011

récemment, entre 2008 et 2009, le nombre d'heures financées par les CAF est passé de 6 172 918 à 6 059 437, se traduisant par une diminution de -2 716 familles aidées par les TISF, de 78 450 à 75 734.

L'intervention de TISF auprès des familles semble avoir été soumise à des arbitrages défavorables avec une priorité donnée par les prescripteurs et les associations aux interventions auprès des personnes âgées, au détriment des familles.

De plus, un effet de substitution s'est opéré entre TISF et auxiliaires de vie sociale. Ces derniers, qui ont vu leurs compétences augmenter et offrent un coût horaire inférieur de 40 %, se sont développés au détriment des TISF.

La baisse du nombre d'heures de TISF financées par les caisses d'allocations familiales résulte aussi d'un resserrement des critères de la branche famille pour mobiliser ces travailleurs sociaux.

La CNAF distingue en effet deux niveaux d'intervention au sein de familles en difficulté. Le premier niveau est assuré par une aide à domicile (AVS), pour une difficulté matérielle sur le court terme. Le second niveau d'intervention, assuré par les TISF, vise des objectifs plus ambitieux : le soutien à la parentalité, la lutte contre l'exclusion et l'accès au droit. Pour qu'une TISF soit missionnée, les parents doivent être ponctuellement indisponibles, en raison de l'un des trois motifs suivants : la situation des enfants au foyer, la situation des parents au foyer ou, le cas échéant, du parent seul entreprenant une démarche de réinsertion.

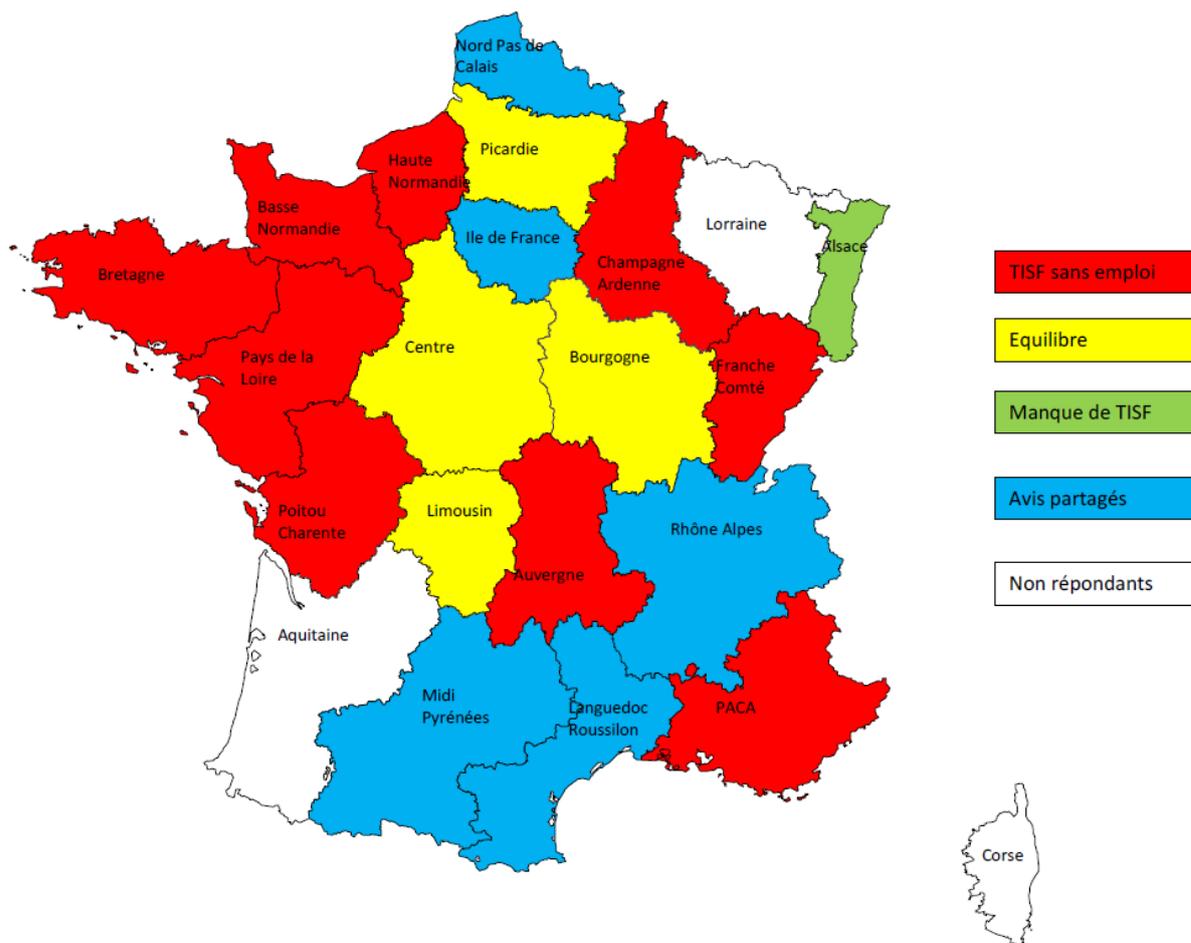
Ce désengagement de la branche famille a eu pour conséquence un déport partiel vers les interventions relevant de l'aide sociale à l'enfance, de façon mécanique et parfois inadaptée à la situation de la famille.

Aujourd'hui, tous bénéficiaires confondus, le conseil général est le premier financeur de TISF.

8.3. L'implantation des TISF ne correspond pas toujours aux besoins des territoires

L'enquête du GESTE réalisée à la demande de la DGCS permet d'estimer l'adéquation entre l'offre et les besoins des territoires. Les responsables des sections de formation des TISF ont répondu à la question de savoir si, dans leur région, l'adéquation entre le nombre de techniciens et les besoins des familles étaient vérifiées. Si le résultat n'est que déclaratif, il permet toutefois de donner une idée de la perception des professionnels sur l'activité des TISF.

Selon cette enquête, les disparités territoriales seraient importantes. 9 régions auraient un nombre important de TISF sans emploi, autrement dit un excès d'offre par rapport à la demande, 4 régions se considèrent en équilibre, 1 région en excès d'offre et 5 ont des avis partagés.



Source : DGCS, Etude sur les TISF, 2011.

Le déséquilibre du marché de l'emploi des TISF a plusieurs causes. Les structures de formation n'alimentent que leurs alentours proches et la mobilité des techniciens est souvent faible. Seuls 20 % des diplômés désirent travailler dans une autre région que leur région d'origine, qui est dans les deux tiers des cas celle où ils ont reçu leur formation.

8.4. Un enjeu pour la prochaine COG : clarifier les doctrines d'intervention respectives des CAF et des conseils généraux

La perception d'un TISF n'est évidemment pas la même pour les familles selon qu'il s'agit d'une intervention mise en œuvre à l'initiative de la CAF, de la PMI ou de l'ASE.

Dans le premier cas, il s'agit clairement d'une offre de service dans le cadre de la politique familiale, pour faire face à des difficultés ponctuelles. Dans le second cas, l'intervention via la PMI, souvent ciblée sur la périnatalité, a aussi vocation à être reçue et comprise comme un soutien. Dans le cas d'une TISF missionnée par l'ASE, la dimension prescriptive est beaucoup plus prononcée et l'intervention au domicile risque d'être d'abord subie. L'adhésion de la famille n'est pas acquise face à ce qui peut être vécu comme une intrusion voire une menace de placement.

Or, les effets de déport entre CAF et conseils généraux ont conduit à faire financer par les conseils généraux des interventions de TISF qui auraient pu également relever de la politique familiale.

Des possibilités de chevauchements sur les périmètres d'intervention des conseils généraux et des CAF apparaissent donc dans le cadre de la prévention précoce.

Un élargissement des critères de financement au sein de la branche famille serait souhaitable pour faciliter l'intervention de TISF auprès de familles fragilisées au titre de la politique familiale.

Il convient en premier lieu d'endiguer la diminution des heures de TISF financées par la branche famille. Au-delà, il paraît aussi souhaitable :

- de réfléchir à une harmonisation des barèmes ;
- de lever les freins au recours à des TISF de la CAF pour les familles à bas revenus ;
- d'établir des protocoles entre les conseils généraux et la CAF pour préciser les doctrines respectives d'utilisation des TISF, améliorer l'adéquation et la cohérence des interventions respectives auprès des familles et simplifier les circuits comptables entre associations et financeurs (cf. le protocole mis en place dans le département du Pas-de-Calais) ;
- de développer des interventions coordonnées (par ex financement par l'ASE au titre de la prévention précoce d'une partie du reste à charge des familles pour une intervention TISF de la CAF).

9. LE PARRAINAGE DE PROXIMITE

1. Présentation

Le parrainage de proximité consiste à donner la possibilité à un enfant ou un adolescent de bénéficier de liens privilégiés avec un « parrain ». Il s'agit de construire une relation affective avec un tiers bénévole qui puisse constituer une figure d'attachement et proposer une présence structurante pour son « filleul ». La relation entre parrain/marraine et filleul peut prendre des formes variées : appels téléphoniques, courriers, sorties, repas, week-ends, vacances...

Parfaitement laïc, le parrainage de proximité emprunte néanmoins aux formes traditionnelles de parrainage, notamment religieuses, sa dimension d'instrument relationnel au service de la construction affective et sociale du filleul.

Le parrainage de proximité s'adresse en principe à tous les enfants et adolescents : ceux qui vivent en famille comme ceux qui n'ont pas de lien régulier avec elle (éloignement, hospitalisation, placement, pupilles de l'Etat...).

La demande peut émaner des parents ou être suggérée par un professionnel (ASE, PMI etc). Dans ce cas le consentement des parents est requis.

Le parrainage repose exclusivement sur le bénévolat.

2. Une reconnaissance institutionnelle principalement sous l'égide de la protection de l'enfance

Historiquement, le parrainage en France est très lié à l'aide sociale à l'enfance. La première reconnaissance institutionnelle est ainsi intervenue à travers une circulaire du 30 juin 1978 "relative au parrainage des enfants relevant de l'aide sociale à l'enfance" .

Au début des années 2000, un rapport de Marie-Dominique Vergez, présidente du tribunal pour enfants de Créteil, fait un état des lieux du parrainage : depuis les années 1990, le dispositif s'est développé et transformé si bien qu'il ne serait plus seulement lié à la protection de l'enfance mais utilisé dans un cadre beaucoup plus souple de "difficultés" de l'enfant.

Suite au rapport Vergez, un élargissement de la vocation du parrainage a été engagé, avec le souhait de lui donner une visée plus universelle. Un comité national de parrainage, sous la tutelle du ministère chargé des affaires sociales et du ministère chargé de la justice, a été mis en place en 2003. Sa mission principale consistait à rédiger une charte destinée à diffuser les valeurs du parrainage et à la faire connaître aux parents comme aux associations, aux parrains et aux institutions. La charte nationale du parrainage a été publiée en 2005.. Une quarantaine d'associations ont adhéré cette charte nationale.

Par ailleurs, un guide pratique des bonnes actions en matière de parrainage est disponible depuis 2008. Enfin, l'Union nationale des acteurs de parrainage de proximité (UNAPP), qui fédère 33 associations, est devenue membre du Comité National de Soutien à la parentalité créé en 2010

3. Une diffusion très limitée.

La distribution territoriale et le nombre de bénéficiaires du parrainage sont tous deux limités. Les 33 associations fédérées au sein de l'UNAPP se répartissent dans 45 départements. Dans une étude de l'UNAPP en date de 2010, le nombre de parrainages de proximité en cours est estimé à 1 200.

En dehors de la distribution territoriale limitée, ce petit nombre peut s'expliquer par plusieurs facteurs : la réticence possible des parents à faire appel à un parrain en raison des liens étroits qui unissent historiquement le parrainage à l'aide sociale à l'enfance, le manque d'informations autour du dispositif, la difficulté de trouver des parrains et l'isolement du parrainage vis-à-vis des autres dispositifs de soutien à la parentalité.

Aucune subvention particulière de l'Etat n'est prévue pour soutenir les associations locales de parrainage, qui peuvent toutefois bénéficier de financements au titre des REAAP. L'UNAPP, tête de réseau nationale, était financée en 2011 à hauteur de 15 000 € par la direction générale de la cohésion sociale (DGCS) au titre du programme 106.

4. Enjeux et perspectives

Le parrainage partage théoriquement son activité entre deux pôles : celui, historique, de la protection de l'enfance, et celui plus récent, du soutien à la parentalité, depuis l'intégration de l'UNAPP au CNSP.

Néanmoins le parrainage n'a pas pleinement trouvé sa place au sein des dispositifs de soutien à la parentalité.

Inscrit depuis les années 1970 dans une logique de suppléance vis-à-vis d'un milieu familial carencé ou absent, avec une méthodologie de recrutement des parrains proche de celles de familles d'accueil de l'ASE (la charte prévoit une visite au domicile du parrain), le dispositif qui en résulte aujourd'hui est marqué par cet héritage. Par exemple, c'est dans le cadre du groupe d'appui pour accompagner la réforme de la protection de l'enfance que le Ministère des Affaires Sociales a diffusé en 2009 une fiche action sur le parrainage de proximité.

Les associations fédérées au sein de l'UNAPP souhaiteraient promouvoir une conception du parrainage plus ouverte, dans une logique de co-éducation reposant sur une alliance entre le parrain et les parents.

Deux scénarios semblent donc possibles pour l'avenir pour les pouvoirs publics :

- privilégier un parrainage « ciblé » sur les mineurs vulnérables, en lien avec les services sociaux, « sur indication » de professionnels, dans une logique de suppléance. S'il s'agit d'enfants confiés à l'ASE, l'appariement entre parrains et filleuls doit s'effectuer sous la responsabilité du conseil général. Dans tous les cas, les détenteurs de l'autorité parentale doivent pouvoir donner leur consentement au projet.

- privilégier un parrainage plus universel en encourageant son portage par des structures de proximité (centres sociaux, maisons de quartiers), dans une logique de développement social et d'entraide entre citoyens. Les projets concernés doivent alors être considérés comme des initiatives citoyennes relevant de la responsabilité des parents et des « pairs » qu'ils choisissent librement comme parrains pour leurs enfants, sans imposer un cadre institutionnel ou un agrément rigide.

Ressources bibliographique : site ww.social-sante.gouv.fr, rubrique Enfance et famille ; Dossier parrainage en ligne sur le site de l'UNAF : www.unaf.fr.

ANNEXE 6 : Les évaluations internationales et nationales

1. HIGH/SCOPE PERRY PRESCHOOL PROGRAM.

Dans les années 1960, une centaine d'enfants issus de familles vulnérables du Michigan sont sélectionnées pour faire partie d'un programme expérimental d'éducation maternelle et d'accompagnement des parents. En suivant les trajectoires de ces individus sur près de quarante ans, l'étude *High/Scope Perry preschool* est l'une des plus anciennes études longitudinales permettant de mesurer les effets d'un dispositif de soutien à la parentalité. Expérimentation *evidence-based*, elle compare un groupe de traitement, composé d'individus ayant bénéficié du programme de l'école maternelle *Perry preschool* lorsqu'ils étaient enfants, avec un groupe de contrôle, dont les membres n'ont pas participé au programme. Des évaluations sont menées à plusieurs âges de la vie et jusqu'aux quarante ans des participants, afin de montrer les bénéfices que procurent l'école maternelle et le soutien aux familles, que ce soit pour les enfants ou pour l'Etat fédéral.

Contenu du programme.

Le programme est proposé de 1962 à 1967 à des enfants noirs américains d'Ypsilanti dans le Michigan, âgés de trois à quatre ans au début de l'expérimentation. D'octobre à mai, les deux premières années du programme, les enseignants passent deux heures et demie avec les enfants chaque matin de la semaine. Le programme proposé par la *Perry preschool* met en pratique la notion d'« apprentissage actif » inspiré de Jean Piaget : c'est aux enfants de déterminer les activités auxquelles ils souhaitent participer. L'adulte, titulaire d'un diplôme d'éducateur, doit organiser l'environnement de la classe de manière à rendre les activités possibles, sans pour autant les imposer lui-même. Une série d'indicateurs est à sa disposition pour l'aider à évaluer les progrès de l'enfant, relatifs à la communication, aux compétences sociales, à la compréhension mathématique, etc. Le ratio d'enfants par enseignant est de 5,7 afin d'assurer le suivi le plus personnalisé.

En outre, les enseignants rendent visite aux mères de familles à hauteur d'une demi-heure, chaque après-midi de la semaine. L'ambition du programme est en effet d'impliquer activement les mères dans l'expérimentation. Cette visite journalière leur permet de suivre les progrès de leur enfant, de se rapprocher de l'institution scolaire de laquelle elles sont souvent très éloignées et d'encourager le développement, à l'intérieur du foyer, d'un environnement propice à la bonne réception du programme.

Le programme est censé conférer un avantage intellectuel aux enfants avant leur entrée effective à l'école et leur donner l'assurance de grandir dans un milieu familial préoccupé par le développement intellectuel et scolaire. Cet avantage concourt à renforcer leur motivation et à prévenir la rupture précoce avec l'école que leur origine sociale pourrait causer. A terme, de meilleurs résultats favorisent une meilleure situation professionnelle, réduit la pauvreté relative des individus et décourage le recours à l'illégalité.

Le programme et l'étude longitudinale ont été financés principalement par la fondation Ford et l'*U.S. Administration of Children, Youth, and Families*. Les conclusions tendent à montrer que les bénéfices sont bien supérieurs aux coûts initialement engagés dans l'expérimentation.

Méthodologie de l'évaluation.

Le mode de sélection des candidats est attentif aux profils des individus ainsi qu'à la situation de leurs familles. Destinés à obtenir deux groupes homogènes au sein desquels tous les individus sont suivis pendant une quarantaine d'années, le programme et l'étude ont été menés sur 123 enfants noirs américains habitant dans la zone géographique que couvre la *Perry preschool*. Le programme exclut les enfants en situation de handicap moteur. Les enfants doivent par ailleurs avoir un QI relativement faible, compris entre 70 et 85. Ils appartiennent tous à des familles dont les difficultés socio-économiques et l'éloignement du système scolaire sont avérées. En moyenne, les mères de famille ont passé 9,7 ans à l'école et les pères 8 ans. 47 % des familles sont monoparentales et 40 % des parents sont sans emplois. 49 % des familles bénéficient de l'aide sociale.

Les enfants présentant des caractéristiques similaires (sexe, condition socio-économique, QI) sont dispersés aléatoirement dans deux groupes : un groupe de traitement, qui bénéficiera du programme de la *Perry preschool*, et un groupe de contrôle dont les membres ne vont pas à l'école maternelle. Sur l'ensemble de la cohorte, 58 rejoignent le groupe de traitement et 65 le groupe de contrôle. A plusieurs reprises le long de la vie des participants, des données socio-économiques sont collectées – notamment sur le niveau d'étude et la situation professionnelle des parents – afin de vérifier que les deux groupes conservent une homogénéité relativement importante.

L'évaluation des deux groupes se fait en plusieurs temps : annuellement de 3 à 12 ans, puis à 14, 15, 19, 27 et 40 ans. L'information est collectée par divers moyens : examen des résultats scolaires, de la situation judiciaire et de la situation professionnelle, tests standardisés afin de mesurer l'intelligence des individus, ses compétences professionnelles ou son habilité à nouer des relations sociales, etc.

Résultats.

Les résultats de l'étude tendent à montrer les bénéfices socioéconomiques et juridiques du programme de la *Perry preschool*, ainsi que les réductions de coûts que permet l'investissement de l'Etat dans le domaine.

Les bénéfices intellectuels du programme ne sont pas durables. S'ils sont sensiblement différents pour les deux groupes à des étapes clés de l'enfance, la supériorité du groupe de traitement s'estompe rapidement :

- Ainsi, à la fin de la première année du programme, les performances intellectuelles (hors élocution) sont supérieures pour le groupe de traitement mais la différence décroît jusqu'à devenir insignifiante lorsque les enfants atteignent les 9 ans.
- De même, les tests de vocabulaire sont bien mieux réussis par les enfants participant au programme les deux premières années avant que le groupe de contrôle ne finisse pas rattraper l'écart.
- Enfin, si l'alphabétisation est plus élevée parmi les membres du groupe de traitement à 19 ans, l'écart est sensiblement réduit à 27 ans.

Le programme marque toutefois durablement la réussite scolaire des individus. En effet, de plus grandes facilités à l'entrée, ainsi qu'un soutien familial plus important, assurent aux enfants bénéficiaires du programme une plus grande proximité avec l'institution scolaire dont l'impact de long terme sur les résultats est important :

- Une fois arrivé au lycée, les notes obtenues par le groupe de traitement sont nettement supérieures. De manière générale, les étudiants du groupe de contrôle ont obtenu deux fois plus de notes éliminatoires que les enfants du groupe de traitement et davantage de sanctions pour leur comportement en classe.
- A 27 ans, le nombre moyen d'années de scolarisation est légèrement supérieur pour les membres du groupe de traitement (11,9 ans contre 11 ans) ; le taux de diplômés du second

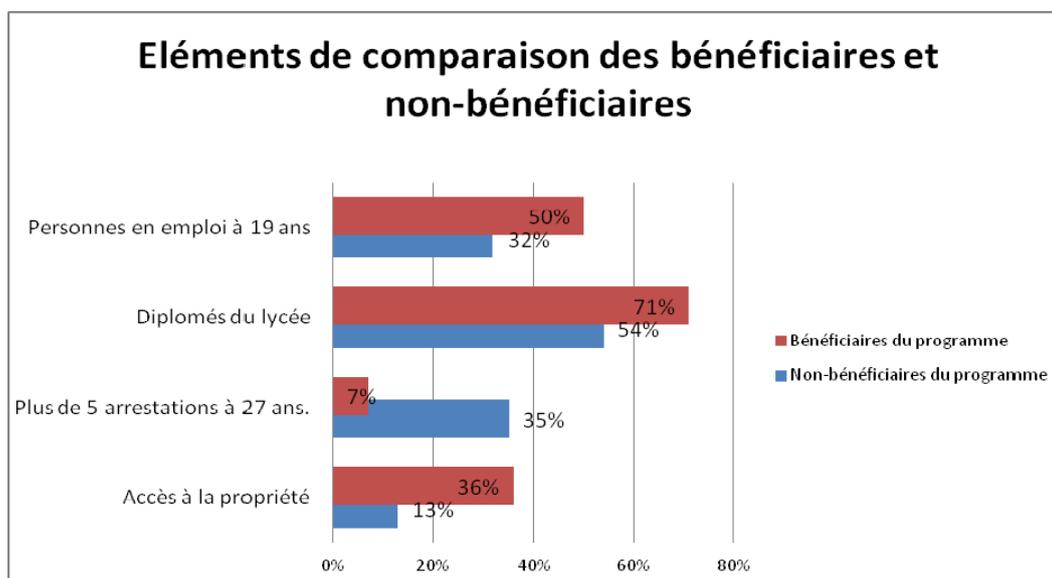
degré est également supérieur (71 % contre 54 %). Cette différence plus sensible pour les filles : les filles du groupe de traitement ont une durée moyenne de scolarisation est de 12,5 ans (contre 10,5 pour le groupe de contrôle) et leur taux de diplomation de 84 % (contre 35 %).

La participation au programme influence notablement la situation socioéconomique des individus à l'âge adulte :

- Le nombre de personnes occupant un emploi à 19 ans atteint 50 % pour le groupe de traitement contre 32 % pour le groupe de contrôle.
- Ces derniers ont passé en moyenne deux fois plus de temps à rechercher un emploi à la fin du lycée.
- A 27 ans et à 40 ans, la différence de salaire est sensible (1 020 \$ contre 700 \$ puis 1 856 \$ contre 1 308 \$).
- A 40 ans, le groupe de traitement est plus souvent couvert par une assurance maladie.
- Enfin trois fois plus d'individus ayant participé au programme accèdent à la propriété (36 % contre 13 %).

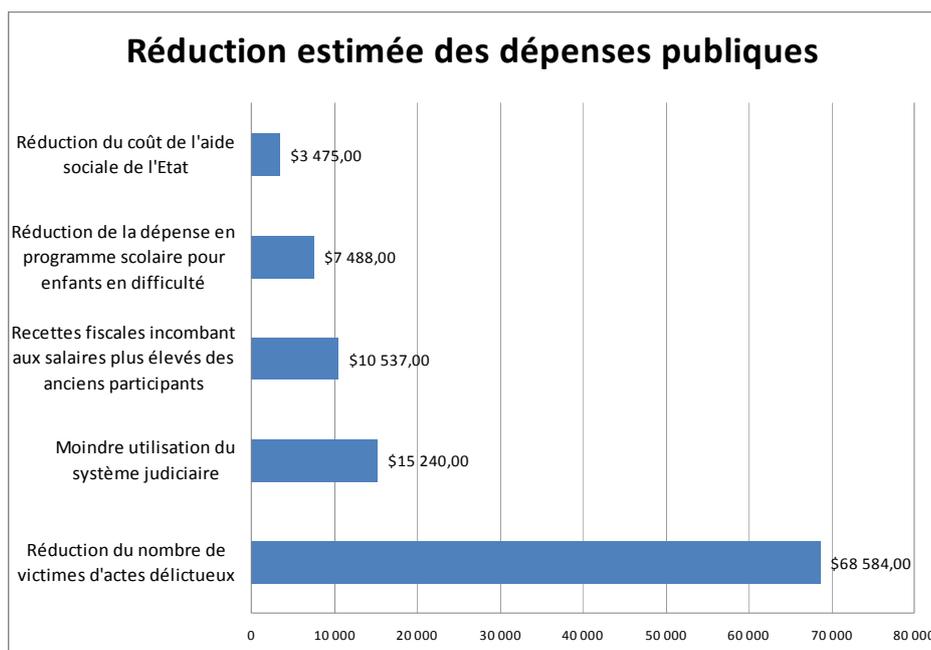
Les bénéficiaires sont également judiciaires. L'étude tend à montrer que les membres du groupe de traitement ont un rapport plus apaisé avec la justice :

- A 19 ans, le groupe de traitement compte deux fois moins d'arrestation pour acte de délinquance juvénile. En moyenne, ses membres ont deux fois moins de chance de s'être retrouvé dans un bagarre suffisamment importante pour nécessiter des soins médicaux.
- A 27 ans, 7 % du groupe de traitement avaient été arrêté plus de 5 fois, contre 35 % pour le groupe de contrôle.
- Le nombre de membres de gangs est doublé pour le groupe de contrôle.



Source : Lawrence J. Schweinhart, *Benefits, costs, and explanation of the High/Scope Perry Preschool Program, 2003*

Enfin, l'originalité des conclusions apportées par le *High/Scope Perry preschool program* est également l'évaluation qu'il propose des bénéfices virtuelles engendrées par l'investissement de l'Etat américain. Une analyse en termes de coût-efficacité du programme est menée lorsque les candidats ont 27 ans. Le coût du programme par tête est alors estimé à 14 716 \$. Les bénéfices ont été estimés à 105 324 \$. Les détails sont fournis dans le tableau ci-dessous.



Source : Lawrence J. Schweinhart, *Benefits, costs, and explanation of the High/Scope Perry Preschool Program, 2003*

Ainsi le programme mis en œuvre au sein de la *Perry Preschool* est destinée à encourager la scolarisation des enfants avant 6 ans. Par ailleurs, il montre les bénéfices d'une aide à la parentalité. Des visites régulières sur deux ans permettent aux mères d'assurer un suivi de l'évolution de leur enfant, les rapprochent de fait de l'institution scolaire et leur offrent la possibilité de développer un environnement propice à la bonne réception du programme au sein de foyer. Le programme a garanti à ses participants des bénéfices sur le long terme : des meilleurs résultats scolaires, une situation socioéconomique plus favorable et une relation plus apaisée avec la justice. Tous ces avantages intellectuels représentent des réductions potentielles de dépenses publiques pour l'Etat fédéral et justifient le déploiement d'un tel programme à plus grande échelle.

2. NURTURING PROGRAMME FOR PARENTS AND CARERS.

(Evaluation of the Nurturing Programme for Parents and Carers
http://familylinks.org.uk/userfiles/file/Family_Links_Full_Report_Jan_2012_FINAL.pdf)

Le *Nurturing programme for parents and carers* est un dispositif de soutien à la parentalité britannique, autrement appelé *Parenting programme*. L'ambition du programme est de développer le savoir-faire des parents et des aides familiales, et de les aider à exprimer leurs émotions afin d'apaiser les relations qu'ils peuvent entretenir avec leurs enfants. Le programme se développe depuis une quinzaine d'années au Royaume-Uni et a fait l'objet d'évaluations, ni longitudinales ni économétriques, mais sur la base de témoignages de parents volontaires. La grande majorité des évaluations est positive : le programme améliore tant le comportement des enfants que la capacité de réaction des parents. L'évaluation menée par l'association *Family links* en 2012 permet de cibler la population bénéficiaire de ce programme universaliste, d'une part, et conforte les résultats positifs des précédentes études, d'autre part.

Contenu du programme :

Le *Parenting programme* est un dispositif universel de parentalité qui comporte deux grands aspects. Il s'agit tout d'abord d'un groupe de discussion où une dizaine de parents peut s'exprimer librement sur ses émotions. La parole est libre, les parents sont invités à partager leurs expériences personnelles. Le séminaire peut prendre la forme de jeux de rôle et aboutir à des exercices pratiques à mettre en œuvre à la maison. La stabilité émotionnelle qui doit émerger au fil des sessions contribue à l'estime de soi et l'apaisement des relations des parents avec leurs enfants. Le deuxième aspect du programme est pédagogique : il consiste à délivrer tout une série d'enseignements destinés à aider les participants dans leur rôle de parents.

Le programme est organisé sur 10 semaines, à hauteur d'une séance de deux heures par semaine en groupe de 6 à 10 parents. Les sessions sont dirigées par des animateurs professionnels, à l'aide de livres, CD et DVD. Parmi les thèmes abordés, on compte la relation parents-enfants, le transfert intergénérationnel, le comportement empathique à l'égard de l'enfant (se remémorer ses expériences d'enfants pour mieux interagir avec son propre enfant). Le *Parenting programme* permet ainsi de développer les capacités relationnelles des parents, d'encourager un comportement plus responsable et plus coopératif et, sur le long terme, de construire une relation de confiance mutuelle et d'empathie entre les parents et leurs enfants, ainsi que d'éviter les ruptures ou les violences.

Méthodologie de l'évaluation :

L'évaluation du programme menée par l'association *Family links* ne repose pas sur une étude longitudinale. Elle consiste à analyser les résultats de données collectées auprès de parents volontaires à l'issue des 10 semaines de sessions. L'intérêt est d'identifier les changements qui ont pu survenir entre le début et la fin du programme.

La collecte des données se fait sur une base entièrement volontaire. Au début de la première session, les animateurs ont la possibilité de prendre une quinzaine de minutes afin de collecter des données démographiques. Le questionnaire comporte des questions sur l'âge et le sexe des parents et des enfants, le statut du couple, leur origine ethnique et leurs besoins éducatifs. Il permet donc de déterminer le public participant au programme : le profil-type du parent participant est une femme, mère biologique de 35 ans ; le profil type de l'enfant est un garçon de 6 ans.

Le second questionnaire est une évaluation de l'état de santé des parents et du comportement des enfants. Seuls les parents volontaires y répondent. Des tests psychologiques mettent tout d'abord en lumière la santé mentale et le bien-être physique et psychologique des parents. Les indicateurs sont agrégés dans une variable unique et croissante avec le bien-être des parents, allant de 14 à 70. L'évaluation du comportement des enfants (complétée par leurs parents si l'enfant a moins de 11 ans) comprend deux parties : la première recense l'ensemble des attitudes émotionnellement négatives des enfants ; la seconde répertorie les problèmes émotionnels et sociaux que l'enfant peut rencontrer dans la vie quotidienne. A la fin de la dernière séance, les animateurs peuvent proposer un nouveau questionnaire aux parents afin d'évaluer les changements de comportements.

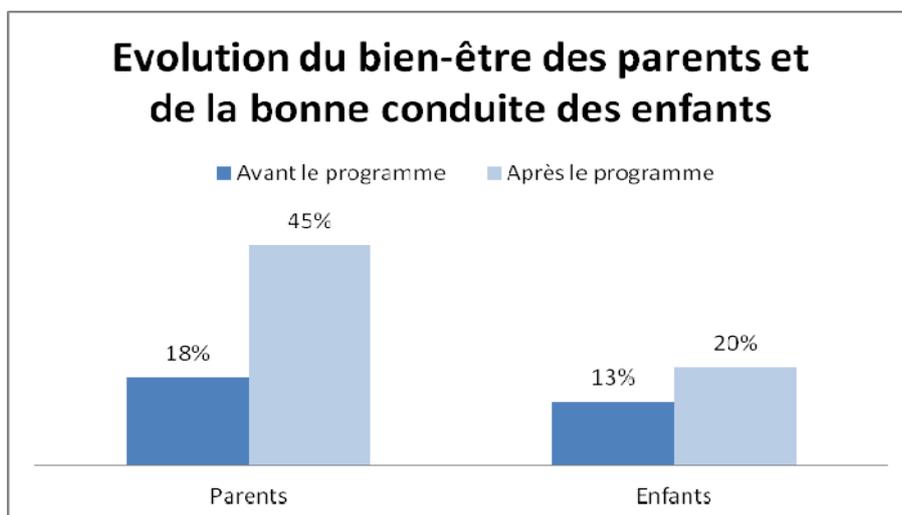
Les données proviennent de 65 lieux de réunion différents, parmi lesquels des écoles ou des crèches, sur une quinzaine de sites provenant de toutes les régions du Royaume-Uni. Depuis 1997, les données d'environ 1 000 groupes ont été réunies. L'évaluation est menée sur 263 parents et 342 enfants.

Trois précautions méthodologiques doivent être prises. Tout d'abord, le fait que l'évaluation ait procédé sur la base du volontariat crée un biais en faveur de résultats positifs : ce sont les parents pour qui le programme a été le plus efficace qui sont les plus encouragés à répondre. Par ailleurs, l'évaluation est très large et ne tient pas compte, par exemple, du sérieux avec lequel les parents ont

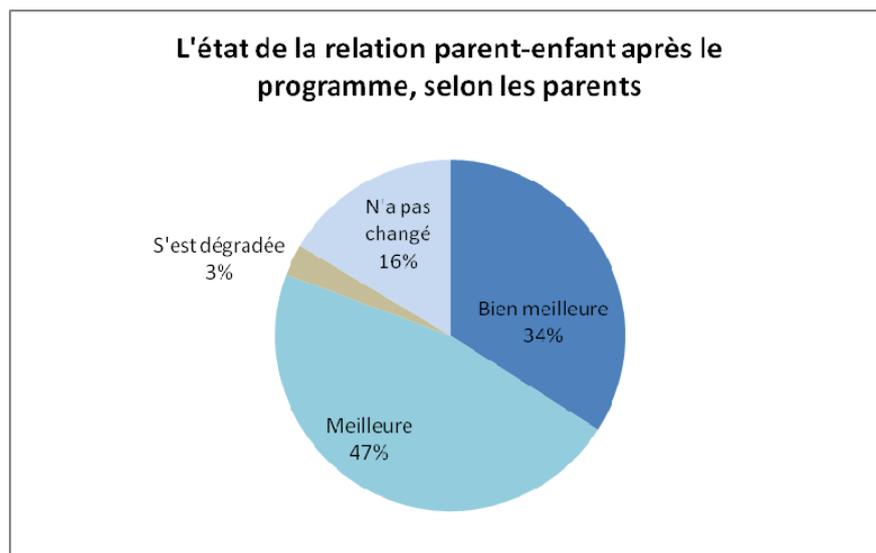
pu aborder les sessions : des parents participants à la première session et la dernière uniquement ont pu répondre aux questionnaires. Dès lors, il devient difficile de s'assurer avec précision que c'est bien le contenu du programme qui affecte la relation parents-enfants ou simplement un biais psychologique par lequel l'idée de participer conduit *de facto* à un changement de comportement. Enfin, contrairement à ce qui a pu être mis en œuvre pour le programme *High/Scope Perry preschool*, on procède seulement à la mesure des effets de court terme sans recherche des résultats sur le long terme.

Résultats :

Les résultats montrent un impact global positif sur le bien être des parents. En effet, si le programme est universel, en pratique, ses participants sont souvent des parents en situation de carence émotionnelle. Ainsi au début du programme, seuls 18 % peuvent être considérés comme en état de bien-être. A la fin du programme, ce taux passe à 45 %. Le programme est particulièrement bénéfique pour certains profils, en particulier les mères de famille les plus âgées et dont les enfants ont des carences comportementales spécifiques. Le comportement des enfants s'est sensiblement amélioré : le comportement de 13 % d'entre eux était considéré comme stable au début du programme et 20 % à la fin.



L'évaluation repose également sur des critères subjectifs : il s'agit de recueillir les impressions des parents au terme du parcours. Plus de 80 % des parents considèrent que le programme a permis une amélioration sensible du comportement de leur enfant ; une poignée seulement constate une dégradation.



Le *Nurturing programme* est donc profitable tant pour les parents que pour leurs enfants. L'évaluation menée par la *Family association* montre que la constitution de groupes de parole, où les parents s'expriment librement devant des personnes rencontrant le même genre de difficulté, ainsi que la possibilité de recevoir des enseignements sur la fonction parentale, réconfortent les parents, contribuent à améliorer sensiblement le comportement des enfants et apaisent la relation parent-enfant.

3. « TEEN TRIPLE P » POSITIVE PARENTING PROGRAM.

(source :Australian Institute of Criminology, *The "teen triple P" positive parenting program: a preliminary evaluation*, 2004. <http://www.aic.gov.au/documents/C/B/8/%7BCB83113E-4676-4BBD-8C00-2328D27A4676%7Dtandi282.pdf>)

Le « *Teen triple P* » *positive parenting program* est un programme australien destiné à accroître les qualités d'autorité et de réaction des parents afin de réduire les risques de comportement antisociaux ou délinquants des enfants. L'intérêt de ce programme est qu'il porte sur une tranche d'âge délaissée par la plupart des dispositifs de soutien à la parentalité : la préadolescence et l'adolescence. Les parents volontaires sont suivis par un professionnel avec lequel ils traitent des problèmes qui peuvent survenir à l'adolescence ; ils participent par ailleurs à des groupes de discussion avec des parents d'enfants du même âge. Quatre ans après sa mise en place, une étude comparative a permis de dresser un bilan positif de l'étude, tant sur les compétences des parents et que sur les risques de délinquance juvénile.

Contenu du programme :

L'originalité du *Teen triple P* provient du fait qu'il s'adresse aux parents d'adolescent et préadolescent. La plupart des dispositifs de soutien à la parentalité vise les parents d'enfants pré-pubères. Les rares programmes destinés à apporter un soutien aux parents d'adolescents et de préadolescents agissent le plus souvent sur des enfants ayant déjà fait preuve de comportements déviants. Le *Teen triple P* apporte un complément en proposant une démarche préventive.

Le programme, créé par l'université Queensland, s'adresse ainsi aux parents de grands enfants et d'adolescents présentant un risque particulièrement important de déviance. Dans la mesure où les

facteurs de risque proviennent en grande partie du « style » de parentalité des parents, le programme cherche à promouvoir une parentalité positive. Reposant sur l'empathie et les encouragements mais également une autorité assurée, la parentalité positive doit permettre d'éviter les difficultés de communication et les châtiments corporels. Le programme veille également à protéger la santé mentale des parents et à éviter les conflits potentiels à l'intérieur du couple, tous deux risquant de troubler l'enfant.

Chaque semaine pendant deux mois, les parents participent à des sessions de deux heures animées par un professionnel. Les premières séances traitent du développement de l'enfant et des facteurs de déviance. Par la suite sont abordés les stratégies de communication que les parents peuvent mettre en place afin de promouvoir un comportement positif de leur enfant. Enfin, les dernières sessions traitent des problèmes qui émergent plus spécifiquement au moment de l'adolescence : tabac, alcool, sexualité... Les parents sont encouragés à partager leurs expériences et discuter à l'intérieur de groupe de parents susceptibles de partager les mêmes questionnements. En complément, les parents mettent en pratique les conseils au cours d'exercice de groupe et reçoivent des devoirs à faire chez eux à l'issue de chaque session. Par ailleurs, chaque famille participe à un entretien téléphonique individuel avec un professionnel, à hauteur d'une demi-heure par semaine pendant les quatre semaines. Le programme cherche ainsi à lier le travail de groupe et le soutien personnel. Alors que le suivi personnel est assuré au moment des entretiens téléphoniques, l'interaction avec d'autres familles dans les groupes de travail permet de développer des amitiés et d'interagir dans un environnement émotionnellement rassurant.

Méthodologie de l'évaluation :

L'évaluation s'est focalisée sur les familles d'enfants préadolescents, au moment de la transition de l'école primaire au secondaire. Cette période génère souvent de l'anxiété au sein des familles, ce qui est susceptible d'accroître la réception du programme.

Les parents éligibles pour l'évaluation ont des enfants de 12 à 13 ans scolarisés dans quatre établissements de Queensland en Australie, deux au nord et deux au sud. Si le service est universel et s'adresse potentiellement à toutes les familles, il s'agit de zones où les populations présentent généralement des difficultés socioéconomiques et où les enfants sont davantage qu'ailleurs sujets à la délinquance juvénile. Au nord comme au sud, une école sert de groupe de traitement et bénéficie directement du programme ; la seconde école est groupe de contrôle et ne bénéficiera du programme que l'année suivante. La participation des parents comme des enfants est entièrement volontaire. Un courriel est adressé à tous les parents dont les enfants entrent en huitième (l'équivalent de la quatrième française) pour les informer du programme et proposer leur participation.

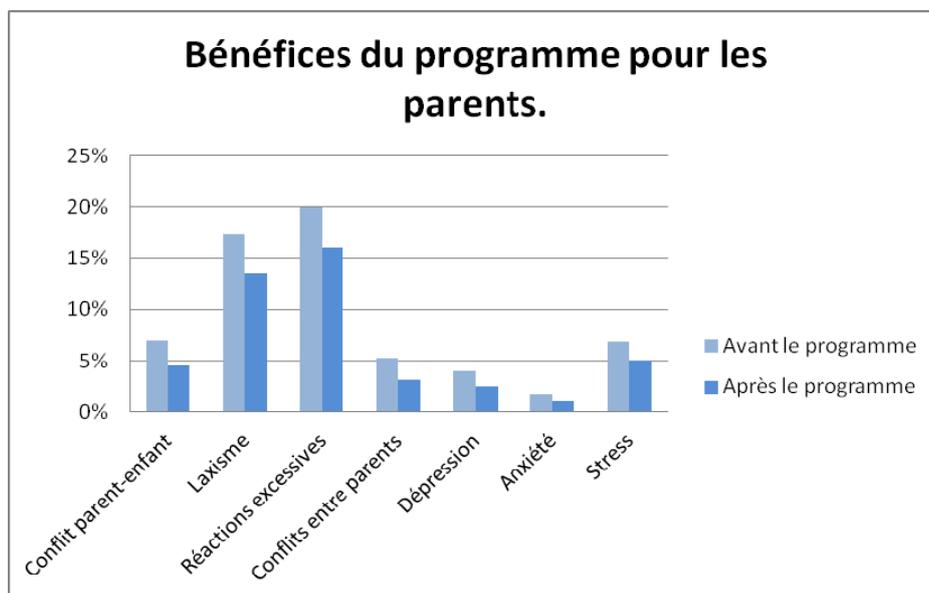
Les parents volontaires commencent par assister à un entretien téléphonique dont l'objectif est double : d'une part, dresser le profil démographique et socioéconomique de la famille ; d'autre part, évaluer les difficultés rencontrées dans la relation parents-enfants. Une seconde série d'entretiens se déroule un an plus tard afin de constater des changements possibles après réception du *Teen triple P*. Deux questionnaires sont envoyés aux enfants dans le même intervalle de temps. Des informations complémentaires sont apportées par des livrets d'autoévaluation que les parents doivent compléter au début de la première session et à la fin de la dernière. Le premier sur la gestion des conflits parents-adolescents au sein de la famille, la communication parents-enfants, le style plus ou moins laxiste des parents, les conflits potentielles entre les parents sur leur vision de l'éducation et enfin la santé mentale des parents. Le second porte sur la perception que les parents ont du programme : a-t-il répondu à leurs attentes ? Ont-ils le sentiment d'une amélioration ? Vont-ils le recommander à d'autres parents ? Au total, les réponses de 280 parents et 360 enfants ont été examinées.

Une fois l'ensemble des données rassemblées, deux méthodes d'évaluation sont mises en place. Toute d'abord, les améliorations ressenties par les parents à l'aide des questionnaires remplis en session sont collectées. Ensuite, des entretiens téléphoniques permettent de comparer les évolutions respectives des parents du groupe de traitement et de ceux du groupe de contrôle.

Résultats :

Les parents qui ont participé au programme ont ressenti des améliorations importantes qu'ils attribuent au programme :

- Les conflits parents-adolescent ont chuté de 2,5 points ;
- Les comportements laxistes des parents ont réduit de 1,7 point ;
- Les disputes entre les parents relatives à l'éducation ont diminué de 2,2 points ;
- La confiance en soi et la santé mentale des parents se sont globalement améliorées.



Source : Australian Institute of Criminology, *The "teen triple P" positive parenting program: a preliminary evaluation, 2004*

Les entretiens téléphoniques finaux ont révélé une amélioration significative des parents du groupe test en comparaison avec les parents du groupe de contrôle :

- A la question « dans quelle mesure considérez-vous que le comportement de votre enfant a été problématique au cours des douze derniers mois ? », les parents bénéficiaires ont relevé beaucoup moins de difficultés.
- A la question « vous sentez-vous confiant en tant que parent ? », la progression des parents bénéficiaires a été beaucoup plus significative que pour le groupe de contrôle.

L'évaluation du programme *Teen triple P* ne repose donc pas sur une méthode longitudinale. Les mesures sont évaluées sur le court terme et sur la base des effets ressentis par les parents. Il est néanmoins possible d'affirmer que les objectifs sont atteints. Le programme cherchait à conforter l'autorité des parents et détendre la relation avec leurs enfants. Or les parents bénéficiaires considèrent eux-mêmes avoir gagné confiance en eux et assurent que la communication à

4. UNE EVALUATION NATIONALE : « LA MALLETTE DES PARENTS »

(d'après le rapport de l'économie de Paris, <http://www.parisschoolofeconomics.eu/IMG/pdf/Synthese-36p-MALLETTE-PSE.pdf>)

La mallette des parents est un dispositif mis en place par une quarantaine de collèges de l'académie de Créteil. L'objectif est de rapprocher les parents du collège en leur proposant de participer à une série de conférences et de débats avec le corps enseignants et l'administration du collège tout au long de l'année, au moment de l'entrée en sixième de leur enfant. Lors de la première année de sa mise en œuvre (2008-2009), la mallette des parents a été suivie par l'école d'économie de Paris ; une évaluation économétrique du dispositif a été remise au Haut commissaire de la jeunesse de l'époque, Martin Hirsch. Il s'agit de l'une des rares évaluations *evidence-based* française d'un dispositif de soutien à la parentalité. La conclusion est très positive : elle souligne le bénéfice que la mallette apporte tant aux parents qu'aux élèves des classes bénéficiaires.

Contenu du programme :

Au cours de l'année scolaire 2008-2009, la mallette des parents est expérimentée par une quarantaine collèges de l'Académie de Créteil, soit plus de 5 000 élèves et 200 classes de sixième. L'investissement par établissement est compris entre 1 000 et 1 500 €. Des parents d'élèves entrant en sixième sont invités par le directeur de l'établissement à participer à trois rencontres portant sur des thématiques liés plus ou moins directement à l'expression de leur rôle de parents vis-à-vis de l'école : le fonctionnement du collège, l'aide aux enfants ainsi que l'interaction avec le corps enseignant. Les sessions se déroulent de mi-novembre à la fin du mois de décembre ou le début du mois de janvier.

Les deux premières rencontres abordent l'aide aux enfants et les relations des parents avec le collège. Le principal dirige la session, aidé par un membre de l'équipe pédagogique et par des outils fournis par le rectorat (un DVD de présentation des enjeux du collège et un guide destiné à faciliter le dialogue avec les parents). Ce guide doit permettre au principal de déployer toute une série d'arguments montrant l'utilité du soutien des parents aux enfants et l'importance du travail scolaire à la maison. La troisième et dernière rencontre se déroule à la fin du premier trimestre ; les parents reçoivent des commentaires personnalisés des résultats de leur enfant et des propositions pour y réagir. A l'issue de ces rencontres, les parents participant au programme peuvent s'inscrire à des réunions complémentaires touchant à des questions de parentalité.

L'idée qui sous-tend le programme est celle selon laquelle un suivi attentif des parents ainsi qu'une bonne compréhension du collège et de ses enjeux éducatifs déterminent de manière importante le comportement scolaire de l'enfant. En proposant d'aider les parents à conforter leurs compétences en matière de suivi, l'établissement cherche à s'assurer d'une meilleure réussite de l'enfant. Le suivi de la sixième est d'autant plus crucial que, une fois l'enfant arrivé à l'adolescence, la conduite à l'égard de l'institution scolaire est beaucoup plus difficile à changer.

Le projet a été financé par le Fonds d'expérimentation pour la jeunesse. L'évaluation est présentée à Martin Hirsch, haut commissaire à la jeunesse, en janvier 2010.

Méthodologie de l'évaluation :

La sélection des candidats s'est opérée à deux niveaux : le choix des établissements et le choix des familles.

Le dispositif est évalué dans 37 collèges de l'Académie de Créteil. Les collèges sont ciblés comme étant des établissements en difficulté. 21 d'entre eux se trouvent en zone d'éducation prioritaire (ZEP). Le taux moyen d'échec au brevet des collèges est de 29 %, soit environ le double de la moyenne nationale.

Au sein de chaque établissement, l'administration contacte toutes les familles d'élèves entrant en sixième afin de leur expliquer le contenu du programme de la mallette et de leur proposer d'y participer. Environ un cinquième des familles s'est porté volontaires. Parmi celles-ci, toutes ne sont pas retenues. Sur l'ensemble des classes où au moins une famille s'est portée volontaire, la moitié est tirée au sort pour participer au programme. Deux groupes homogènes sont ainsi obtenus : le groupe de traitement correspond à l'ensemble des classes bénéficiant du programme (environ 600 familles), le groupe de contrôle à l'ensemble des classes dont les familles étaient certes volontaires mais n'ont pas été retenues (autour de 400 familles). Parmi les bénéficiaires, 60 % des familles ont participé à au moins une des trois premières rencontres et une poignée seulement à une session complémentaire.

L'école d'économie de Paris utilise une série d'indicateurs, qualitatifs et quantitatifs, afin de mesurer les bénéfices de l'implication des parents dans le collège. Ces indicateurs portent sur l'attitude des parents et celle des enfants.

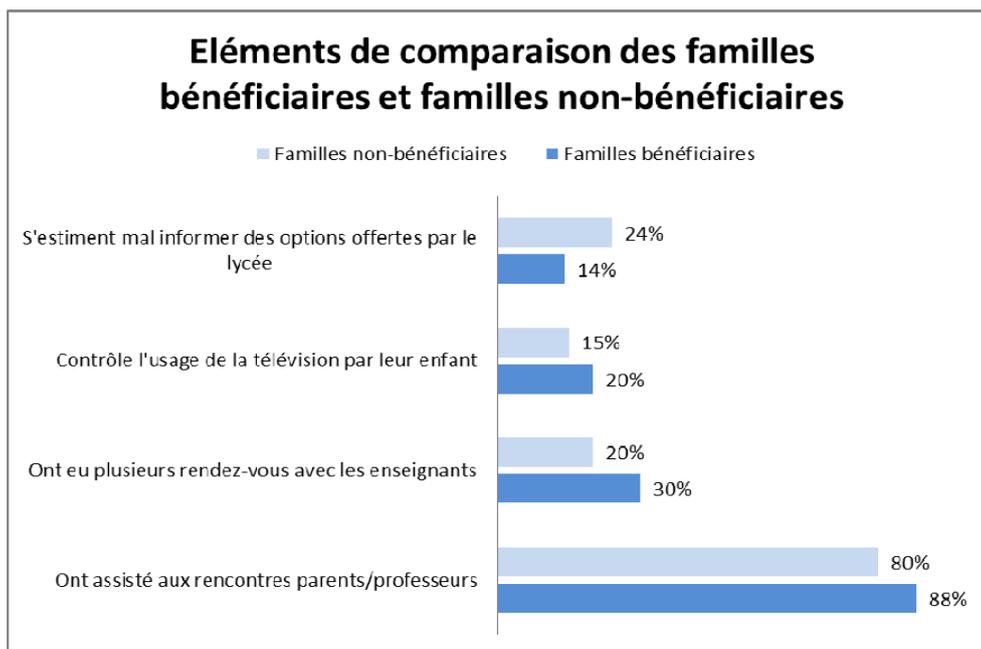
Tout d'abord, les parents du groupe de traitement et ceux du groupe de contrôle remplissent un questionnaire à la fin de l'année. Les questions sont relatives au rapport des parents avec le personnel du collège et à leur connaissance sur le fonctionnement de l'établissement, au suivi de la scolarité des enfants à la maison (suivi des devoirs, contrôle de la télévision, etc.) et enfin aux éventuelles convocations de l'administration. Le taux de réponse échelonne les 80 %. Le traitement de l'ensemble de ces variables (quelques-unes sont données dans le tableau *infra*) donne naissance à trois indicateurs synthétiques : « implication institutionnelle », « implication à la maison » et « connaissance et perception du collège », assemblées sous le critère unique d'« implication globale ».

L'étude repose par ailleurs sur l'évaluation du comportement et de la réussite des élèves. Les décisions prises en conseil de classe permettent d'obtenir des informations sur ces deux critères. Les fichiers de gestion administrative renseignent sur l'absentéisme injustifié et les sanctions infligées aux élèves. Enfin, le comportement global est évalué par une note de vie scolaire attribuée par certains établissements à la fin du trimestre. L'ensemble de ces informations (quelques-unes sont données dans le tableau *infra*) a permis à l'école d'économie de Paris de bâtir trois variables – « sanction », « bonne conduite » et « distinction » – finalement synthétisées dans un seul indicateur « qualité du comportement ».

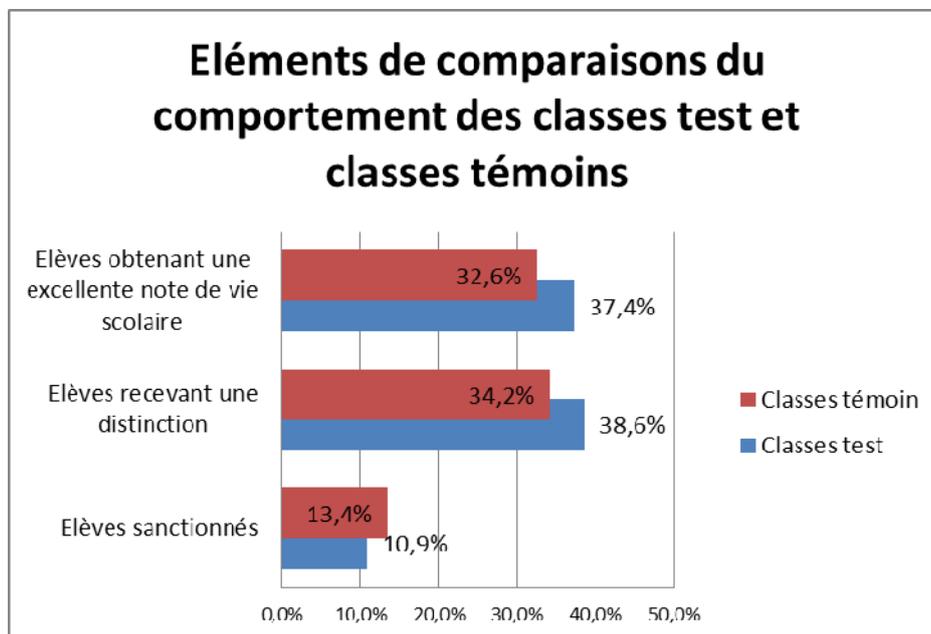
Les résultats scolaires sont identifiés à l'aide des notes obtenues au fil de l'année. Dans la mesure où les résultats peuvent être biaisés par des attentes plus grandes des enseignants des classes bénéficiaires, l'école d'économie de Paris a proposé en outre des tests de français et de mathématiques pour l'ensemble des classes étudiées, au début et à la fin de l'année, afin de pouvoir comparer les progressions respectives des deux groupes.

Résultats.

S'agissant des parents, l'expérimentation révèle une plus grande implication institutionnelle, ainsi qu'une plus grande implication à la maison pour les familles participantes. En effet, les rendez-vous pris avec les enseignants sont plus nombreux, la participation aux rencontres parents/professeurs plus fréquente et le contrôle de l'enfant à la maison est affermi.



Les élèves des classes test ont un meilleur comportement et cumulent un absentéisme moindre, des sanctions plus rares, des distinctions plus fréquentes et de meilleures notes de vie scolaire. Il s'agit d'un avantage obtenu sur le long de l'année : en effet, à la fin du premier semestre, les deux groupes sont relativement semblables ; c'est en fin d'année qu'il se creuse. L'étude montre que la mallette génère un effet d'entraînement : l'avantage est perceptible pour l'ensemble des élèves de la classe et non pas uniquement ceux dont les parents ont bénéficié du programme. La progression des enfants issus de familles de classes moyennes ou modestes est la plus probante.



L'analyse des résultats scolaires montrent que le programme n'a pas eu d'effet important sur les résultats scolaires des élèves de manière générale. Toutefois une analyse plus fine montre que le programme aura bénéficié aux élèves les plus en difficulté. En effet, les résultats aux exercices de français les plus simples dévoilent un écart très significatif entre les élèves dont les parents ont bénéficié du programme et les autres. La plus grande attention de leur parents a fourni à ces élèves le soutien qui leur manquer pour réussir ce type de travaux.

Ainsi la comparaison des familles bénéficiaires de la mallette des parents et des familles du groupe de contrôle permet de montrer l'efficacité d'un dispositif simple et peu onéreux de parentalité. L'intuition du programme est double : le suivi de la scolarité de l'enfant est considéré comme une compétence parentale centrale ; il est un facteur crucial du bon comportement et des bons résultats d'un élève. Les parents acquièrent une bonne connaissance des enjeux et des institutions du collège à l'aide de réunions-débats organisées par le corps enseignant et le corps administratif. Ces sessions leur donnent plus d'assurance dans leur rôle de parents et permet le suivi des progrès scolaire de leur enfant. La contrepartie est une amélioration sensible du comportement des classes concernées et des progrès importants des élèves les plus en difficulté.

Annexe 7 : Annexes financières

Annexe 7.1 : Le soutien à la parentalité : approche financière consolidée

La politique de soutien à la parentalité bénéficie d'une pluralité de sources de financement. Selon les données de la DGCS¹⁴, cette politique mobiliserait 120M€ répartis entre la branche famille, l'Etat et les collectivités locales respectivement à hauteur de 50 %, 22 % et 28 %.

A partir des données recueillies lors de son enquête, la mission a tenté de préciser et d'actualiser ces données.

1. LES FINANCEMENTS DE L'ETAT

- [1] Au-delà du ministère chargé de la famille, deux ministères contribuent au financement de la politique de soutien à la parentalité : le ministère chargé de la politique de la ville et le ministère de la Justice.

Tableau 12 : Financements Etat de la politique de soutien à la parentalité pour l'année 2012

Total Etat	Famille	Justice	Ville
16,99 M €	4,73M€ ⁵	2,26 M€ ⁶	10M€

Source : DGCS, Ministère de la Justice et ACSé

C'est donc au total un très faible investissement financier de l'Etat, inférieur à 17M€ qui est consacré par trois ministères à cette politique interministérielle. On notera également que l'effort financier le plus important porte sur les quartiers prioritaires qui mobilisent plus de la moitié des crédits d'Etat.

Le Ministère chargé de la famille qui pilote cette politique a vu ses crédits réduits de plus de 70 % entre 2008 et 2012 passant de 16,1 M€ à 4,73 M€

2. LES FINANCEMENTS DE LA BRANCHE FAMILLE

2.1. La CNAF

La CNAF est le principal financeur de la politique de soutien à la parentalité. Les financements sont répartis entre les fonds nationaux (2/3 du total) et les fonds locaux relevant de chaque CAF. En 2012, le total des crédits dédiés aux actions de parentalité s'élevait à 74,4M€ pour un montant global du FNAS de 5 Mds €

¹⁴ Rapport du CAS

¹⁵ Hors subventions aux associations têtes de réseaux nationales

¹⁶ idem

Tableau 13 : Fonds national et des fonds locaux pour les actions de soutien à la parentalité pour l'année 2012

Année	2012
Fonds nationaux	51 070 000
Fonds locaux	23 343 000
Total parentalité	74 414 000

Source : CNAF, septembre 2012

Les actions d'accompagnement à la scolarité mobilisent les financements les plus importants et représentent le tiers du total des crédits parentalité de l'année 2012 avec plus de 25M €. Les REAAP et la médiation familiale bénéficient de financements quasi équivalents avec respectivement près de 15M €. Les LAEP représentent moins de 10 % du total (7M€).

Tableau 14 : Répartition des crédits par type d'action à la parentalité et évolution entre 2008 et 2012

Année	prev 2012 ¹⁷
Accompagnement scolarité	23 270 127
Médiation familiale	10 902 208
Laep	6 672 157
Reaap	10 226 084
<u>Total fonds nationaux</u>	<u>51 070 575</u>
Accompagnement scolarité	2 664 544
Médiation familiale	4 017 787
Laep	1 010 787
Reaap	4 407 006
Autres actions d'appui à la parentalité	7 792 812
Espace rencontre	2 177 390
Actions en faveur de l'assiduité scolaire	68 297
Lieux d'information des familles	1 204 943
<u>Total fonds locaux</u>	<u>23 343 566</u>
<u>Total Fonction Parentale</u>	<u>74 414 142</u>

Source : CNAF septembre 2012

2.2. La MSA

En 2012 sur les 75 M€ du fonds d'action sociale affectés à l'action en direction des familles (dont 25 M€ pour l'accueil de la petite enfance), **1 M€** est consacré au soutien à la parentalité. L'engagement financier de la MSA pour la médiation familiale a cependant été multiplié par trois depuis 2006 pour atteindre 0,68 M€

¹⁷ Les prévisions 2012 sont établies sur la base du budget du Fnas ou sur la base des demandes de crédits des Caf quand il y a un fond limitatif

2.3. *Financement total de la branche Famille*

Ainsi au total la branche famille finance les actions de parentalité à hauteur de 75,4 M € et de façon très majoritaire par la CNAF.

Tableau 15 : Financement des actions de parentalité par la branche Famille pour l'année 2012

Total branche Famille	CNAF	MSA
75,4 M €	74,4M€	1M€

Source : CNAF/CCMSA

3. LES FINANCEMENTS DES COLLECTIVITES LOCALES

Pour toutes les collectivités locales, la contribution à la politique de soutien à la parentalité relève de l'action sociale facultative qu'il s'agisse des départements, des communes ou des régions.

Pour les départements, leur implication conforte leurs actions en matière de prévention et de protection de l'enfance. Pour les communes, elle s'intègre dans leur action en matière de gestion des structures d'accueil collectif du jeune enfant.

Les données disponibles ne permettent pas de chiffrer précisément le montant et la part des collectivités locales dans le financement global de la politique de soutien à la parentalité qui va au-delà des données recueillies au plan national. Néanmoins leur part respective dans le financement des quatre principaux dispositifs est identifiable.

Tableau 16 : Part des communes et des départements dans le financement des principaux dispositifs de soutien à la parentalité

	REAAP	LAEP	CLAS	Médiation familiale
Communes	12 %	36 %	32 %	3 %
Conseils généraux	12 %	10 %	6 %	9 %
Total	24 %	46 %	38 %	11 %

Source : CNAF/ DGCS année 2010

4. APPROCHE CONSOLIDEE

A partir des données disponibles pour l'ensemble des financements de chacun des cinq principaux dispositifs, il est possible d'établir une consolidation donnant une image même partielle des enjeux financiers tous financeurs confondus, de la politique de soutien à la parentalité.

Ainsi la politique de soutien à la parentalité mobiliserait à 146,8M€ dont plus de 50 % financés par la branche Famille (75,4M€), 11 % par l'Etat et 30 % par les départements et les communes.

Tableau 17 : Total des financements des cinq principaux dispositifs de soutien à la parentalité

Actions de parentalité	Total des financements
REAAP	30 M €
CLAS	54 M €
Médiation familiale	25,3 M €
Espaces de rencontres	9,5 M €
LAEP	28 M€
Total	146,8 M€

Source : CNAF septembre 2012

Annexe 7.2 : Hypothèses de montée en charge du soutien à la parentalité dans la prochaine Convention d'Objectifs et de Gestion de la CNAF (surcoût estimatif en année terminale)

1. Rebasage lié à la suppression des crédits Affaires Sociales (Bop 106-action 1)	3,0 M€
2. Extension et revalorisation de la prestation de service « Animation collective famille » :	12,0 M€
– Passage de 80 à 90 % des 2060 centres sociaux	
– Revalorisation d'un tiers sur 3 ans de la prestation de service	
3. Développement d'actions parentalité dans les lieux d'accueil petite enfance	10 à 15,0 M€
– Actions dans les Relais Petite Enfance (ex RAM) et dans les crèches, multi-accueils.	
Hyp. de base : 2H/mois en plus dans 3000 établissements	
Hyp. dynamique : création d'une prestation de service parentalité/crèche	
3. Conforter les actions REAAP et CLAS au sein du fonds « parentalité »	7,5 M€
Hypothèse : + 20 %	
en visant deux familles sur 10 touchées par un REAAP contre une sur 10 actuellement	
4. Augmentation du nombre de LAEP	3,0 M€
- objectif de un pour 3500 enfants, au lieu de 4000	
- revalorisation de la prestation de service	
5. Doublement du nombre de départs en vacances	0,5 M€
- effet sur prestation de service AVS + aide aux bénéficiaires	
6. Accroissement de l'offre de médiation familiale de 50 %	17,0 M€
– Passage de 4 % à 6 % du nombre de séparations couvertes par une médiation	
– Revalorisation de la PS à 66 % réels du prix plafond actualisé	
7. Développement des espaces de rencontre de 50 % :	5,0 M€
– Nombre d'espaces accru de 50 %	
– Création d'une prestation de service « Espace de Rencontre »	
8. Conforter les services de TISF	5,0 M€
9. Information, animation, site internet, évaluation et divers	5,0 M€
Total en année fin de COG	68 à 73 M€