



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

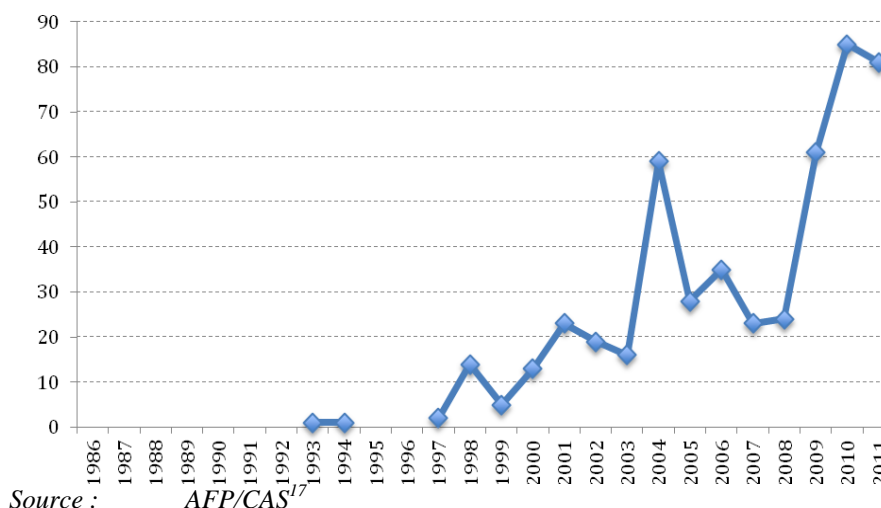
¹³ 139 909 divorces prononcés en 2009. Source : INSEE

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 génèrerait 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.

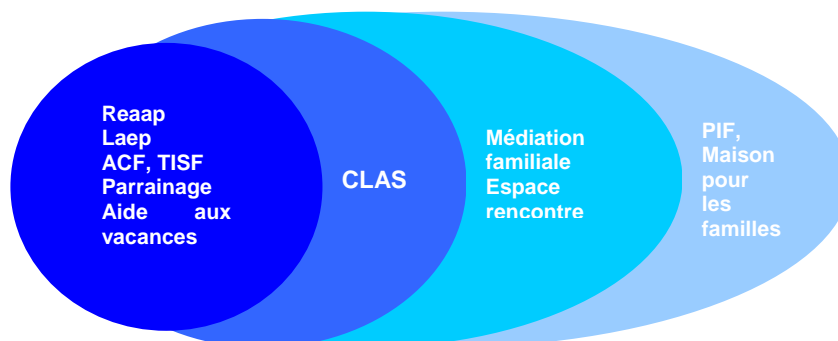
[50] Les interventions sont principalement collectives. Toutefois, la médiation familiale, l'intervention des TISF et le parrainage de proximité relèvent principalement de l'action individuelle.

[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.

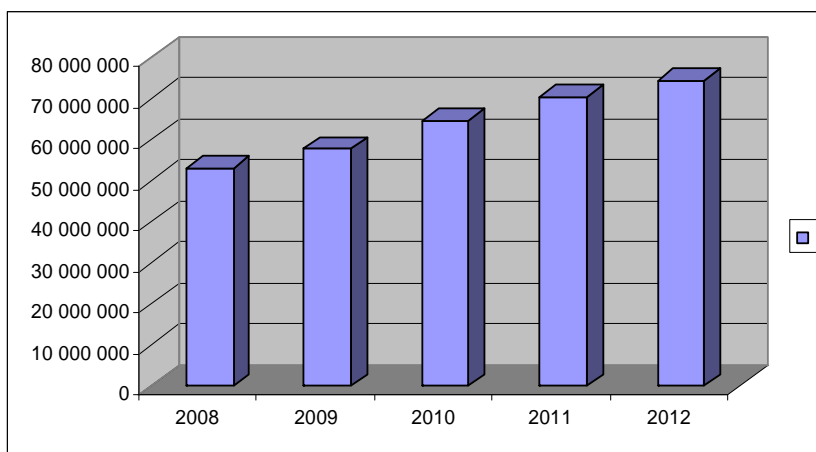
[101] Cette tendance se traduit à la fois par le niveau des fonds mobilisés, par l'implication dans le pilotage national et par la coordination et l'animation des dispositifs locaux.

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

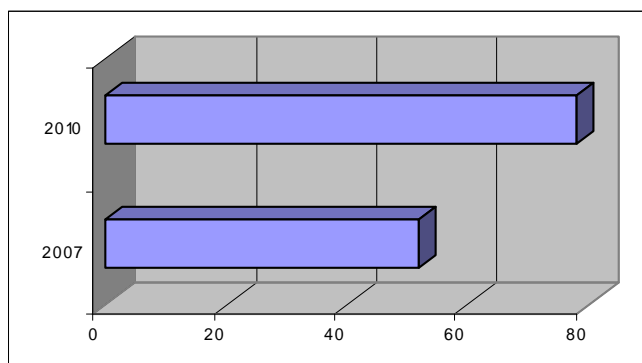
⁴² La CNAF s'est ainsi associée à la DGCS pour l'organisation du colloque sur la parentalité qui s'est tenu le 18 novembre 2011.

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.

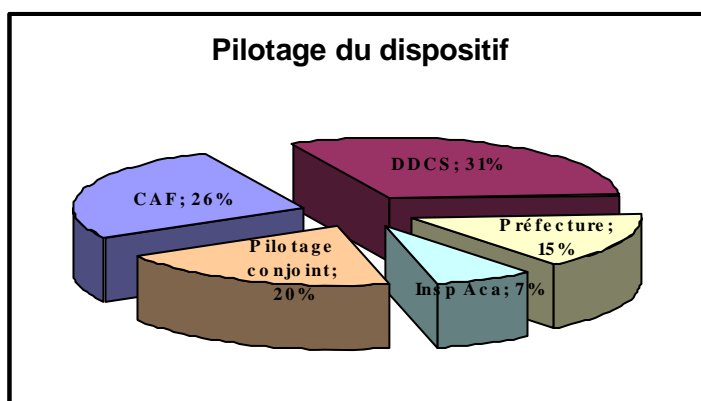
Tableau 8 : Evolution de la participation des CAF dans le pilotage des REAAP entre 2007 et 2010



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



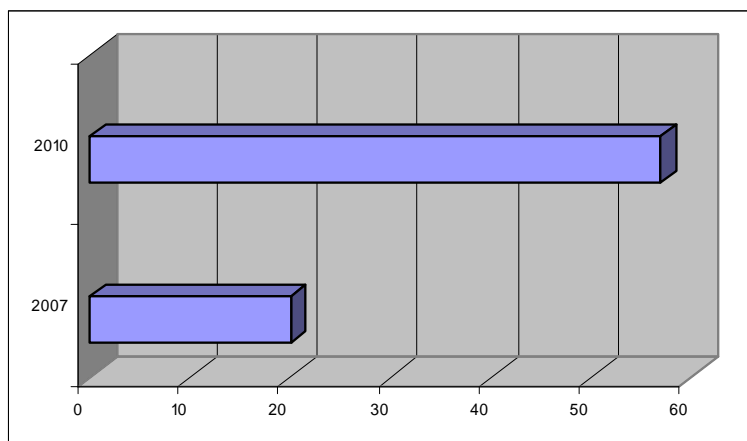
Source : DGCS - Bilan CLAS 2009/2010.

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.

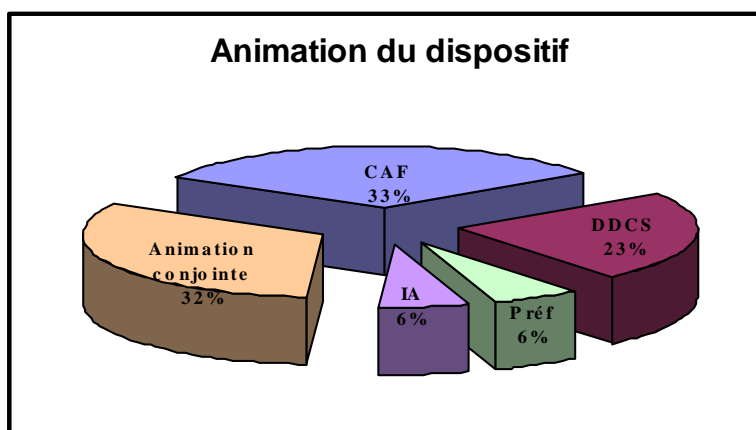
Graphique 5 : Evolution de la participation des CAF à l'animation locale entre 2007 et 2010



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

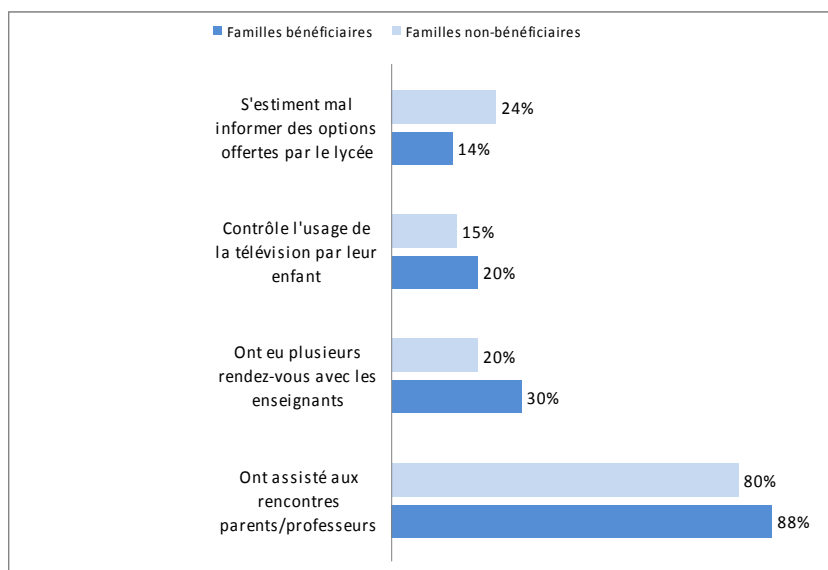
- [155] Dans le cadre d'un appel à projets lancé par la CNAF, la Fédération nationale des écoles des parents et des éducateurs (FNEPE) a conduit une évaluation des groupes de parole de parents⁵¹. Onze Ecoles des parents et des éducateurs (EPE) ont participé à cette étude, qui visait à mieux connaître 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 »

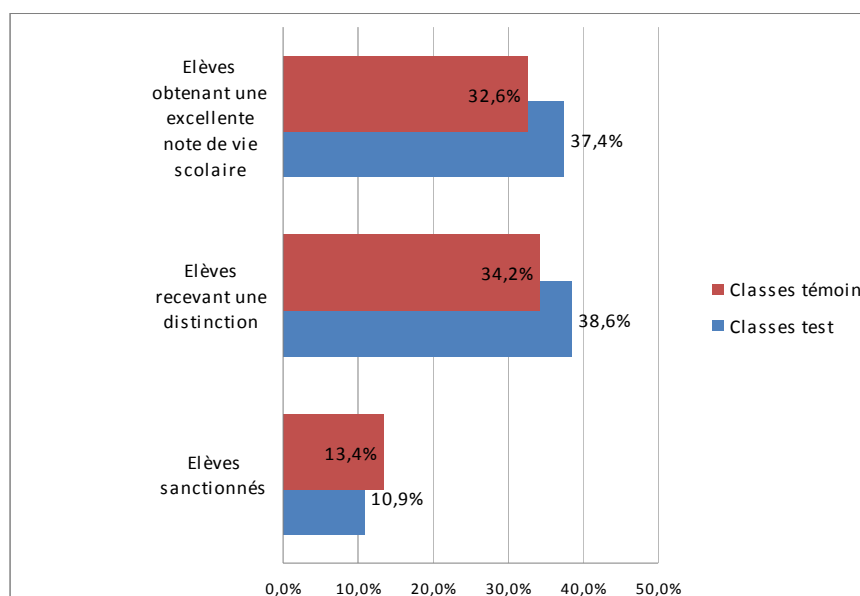
- [159] La volonté de rapprocher les parents de l'école a animé la création de la mallette des parents, mise en place par l'Académie de Créteil dans une quarantaine de collèges en difficultés (voir supra). La première année de sa mise en œuvre (2008-2009), la mallette des parents a fait l'objet d'une 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 déclouonnement 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 déclouonner 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 CCMISA, 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.

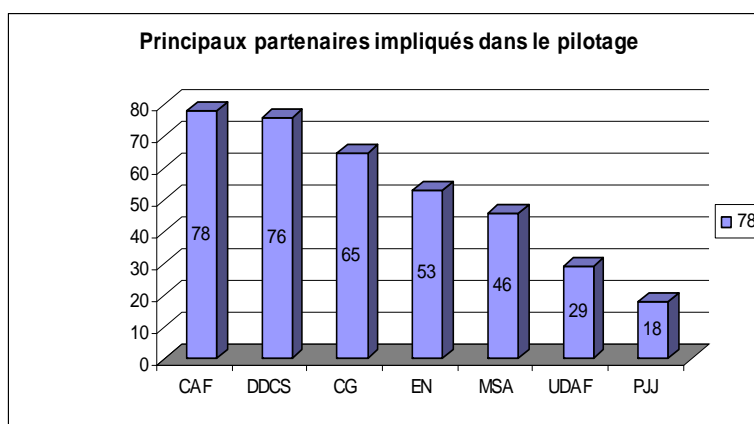
[217] L’intégration des dispositifs était plutôt plus prononcée dans l’échantillon que dans la moyenne des départements. En effet, le pilotage « par dispositif » résiste encore, puisque la majorité des départements conservaient en 2010 des instances CLAS et REAAP distinctes.⁶⁴ La capacité de fédérer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



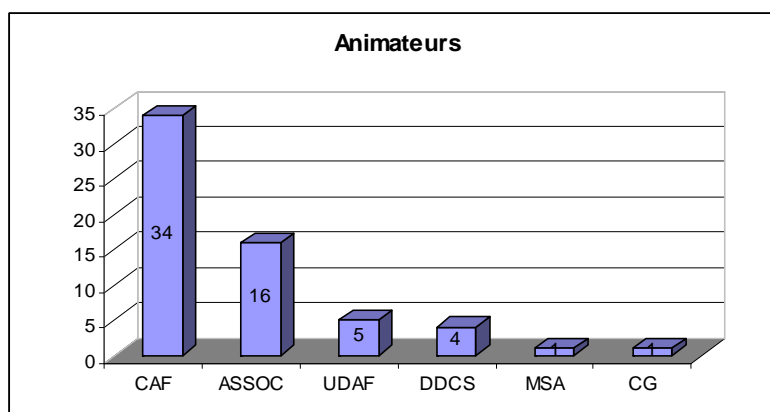
Source : DGCS - bilan REAAP- année 2010

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-essentiel 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 stratège 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 stratège, 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 a 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 |

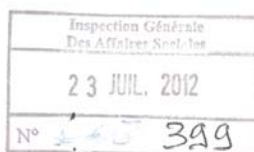
| | | |
|----|---|-----------|
| 21 | Fixer un objectif de développement de 50 % du nombre des médiations familiales, et de 50 % des espaces rencontre, en maillant mieux le territoire. | Etat/CNAF |
| 22 | Réévaluer la prestation de service « médiation familiale » pour atteindre un niveau effectif de 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 |