



LES POLITIQUES DE SOUTIEN A LA PARENTALITE

**Avis et rapport adoptés par consensus
le 22 septembre 2016**

Sommaire

AVIS DU HAUT CONSEIL DE LA FAMILLE.....	7
NOTE DE SYNTHÈSE.....	9
Introduction.....	9
1. Une politique en émergence aux contours flous	10
2. Etat de la connaissance : une période de transition	14
3. Principales caractéristiques des REAAP, LAEP, CLAS, ER et MF	15
4. Analyse globale des financements	20
5. Quelles perspectives pour la politique de soutien à la parentalité ?	26
SECTION 1 – NOTE : LES POLITIQUES PUBLIQUES DE SOUTIEN A LA PARENTALITE : QUELLES DEFINITIONS, QUELS OBJECTIFS, QUELS PERIMETRES ?.....	31
I) Les définitions et les périmètres retenus dans quelques publications récentes.....	32
1- Les publications étudiées par le secrétariat général du HCF	32
2- Les définitions de la parentalité dans les dictionnaires	32
3- Les définitions du Conseil de l'Europe	33
4- La définition du Comité national de soutien à la parentalité	33
II) Les questions qui se posent lorsqu'on essaie de définir le champ des politiques de soutien la parentalité.....	33
1- Dispositifs (ou actions) universalistes ou ciblées ?	34
2- La dimension préventive : le risque de « brouillage des référentiels »	35
3- A l'initiative des parents ?	36
4- On s'adresse aux parents, aux enfants ou aux deux ?	37
5- Echanges entre parents ou intervention d'un tiers (professionnel, bénévole, parent « expérimenté »...) ?	38
6- Un <i>continuum</i> de modalités de « soutien » proposées aux parents	38
III) Le champ retenu pour les travaux du HCF.....	39
1- En première approche, nous analyserons de façon détaillée les cinq dispositifs du « premier cercle » défini dans le rapport Igas de 2013 : REAAP, LAEP, CLAS, médiation familiale et espaces de rencontre.	39
2- L'analyse de la gouvernance portera sur un champ plus large	39
3- On associe habituellement des objectifs à ces dispositifs « noyau dur »	40
4- Porteurs de projets et financeurs	40

SECTION 2 – FICHES SUR CINQ DISPOSITIFS DE SOUTIEN A LA PARENTALITE : REAAP, LAEP, CLAS, MEDIATION FAMILIALE, ESPACES DE RENCONTRE 41

I) Les réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents (REAAP)	41
1-Définition	41
2-Objectifs.....	41
3-Publics-cibles	42
4-Cadre juridique, référentiels.....	42
5- Principes et fonctionnement des Réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents (REAAP)	43
6- Pilotage et gouvernance nationales et locales, articulation avec d'autres dispositifs, notamment de soutien à la parentalité	44
7-Financement.....	45
8- COG Etat-CNAF : objectifs, indicateurs, crédits (prévisions et réalisations)	49
9- Données d'activité	50
10- Evaluations disponibles, points forts/points faibles	52
II) Les lieux d'accueil parents/enfants (LAEP)	56
1- Définitions	56
2- Objectifs.....	56
3- Publics-Cibles	56
4- Cadre juridique, référentiels.....	57
5- Principes et fonctionnement des Lieux d'accueil enfants/parents (LAEP)	57
6- Pilotage et gouvernance nationales et locales, articulation avec d'autres dispositifs, notamment de soutien à la parentalité	58
7- Financement.....	58
8- COG : objectifs, indicateurs, crédits (prévisions et réalisations)	62
9- Données d'activité	63
10- Evaluations disponibles, points forts/points faibles	65
III) Les Contrats locaux d'accompagnement à la scolarité (CLAS)	67
1-Définition	68
2-Objectifs.....	69
3-Publics-cibles	69
4-Cadre juridique, référentiels.....	69
5- Principes et fonctionnement des Contrats locaux d'accompagnement à la scolarité (CLAS).....	70
6- Pilotage et gouvernance nationales et locales, articulation avec d'autres dispositifs, notamment de soutien à la parentalité	71
7-Financement.....	72
8- COG : objectifs, indicateurs, crédits (prévisions et réalisations)	76
9- Données d'activité	77
10- Evaluations disponibles, points forts/points faibles	77
11- Perspectives	79

IV) La Médiation familiale	84
1-Définition	84
2-Objectifs.....	84
3-Publics-cibles	84
4-Cadre juridique, référentiels.....	84
5- Principes et fonctionnement.....	85
6- Pilotage et gouvernance nationales et locales, articulation avec d'autres dispositifs, notamment de soutien à la parentalité	88
7-Financement.....	89
8- COG : objectifs, indicateurs, crédits (prévisions et réalisations)	93
9- Données d'activité	94
10- Evaluations disponibles, points forts/points faibles	97
11- Perspectives	104
V) Les espaces de rencontre	106
1-Définition	106
2-Objectifs.....	106
3-Publics-cibles	106
4-Cadre juridique, référentiels.....	106
5- Principes et fonctionnement.....	107
6- Pilotage et gouvernance nationales et locales, articulation avec d'autres dispositifs, notamment de soutien à la parentalité	108
7-Financement : principe / masse financière /financeurs /pérennité du financement /coût pour les utilisateurs	109
8- COG : objectifs, indicateurs, crédits (prévisions et réalisations)	112
9- Données d'activité	112
10- Evaluations disponibles, points forts/points faibles	113
REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES	115

AVIS DU HAUT CONSEIL DE LA FAMILLE
Adopté par consensus le 22 septembre 2016

Le rapport annexé à cet avis fait le point sur les politiques de soutien à la parentalité.

1) Une volonté forte de développement du soutien à la parentalité a été affichée dans les deux dernières conventions d'objectifs et de gestion (COG) Etat-CNAF pour favoriser le bien-être des enfants et de leurs parents et accompagner ces derniers dans l'exercice de leur fonction parentale. Les crédits que la branche famille y consacre ont été renforcés. Mais une partie de ces financements de la branche a servi à compenser la baisse de ceux de l'Etat, notamment ceux du ministère des Affaires sociales. Nombre d'associations et de collectivités locales, qui sont les principaux promoteurs de l'offre –avec un dynamisme variable selon les territoires– font état de difficultés de financement¹. Tous ces facteurs peuvent expliquer que les réalisations soient à ce stade encore au-dessous des objectifs de la COG Etat-CNAF 2013/2017². Le nombre de familles bénéficiaires reste faible, sans qu'on sache bien évaluer les besoins. Subsistent des disparités territoriales, dont il faudrait affiner l'analyse. Le déploiement des schémas départementaux des services aux familles – très progressif et à des stades de maturité divers selon les départements – devrait permettre de mieux les visualiser et de (re)lancer une dynamique.

2) Des efforts ont été réalisés sur la période récente pour mieux connaître les dispositifs, les structurer et définir des référentiels nationaux sur le champ des cinq dispositifs étudiés de façon détaillée par le HCF (réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents, REAAP ; lieux d'accueil enfants/parents, LAEP ; contrats locaux d'accompagnement à la scolarité, CLAS ; médiation familiale, MF ; espaces de rencontre, ER). Mais il reste encore des lacunes en termes de connaissance et d'évaluation qu'il convient de corriger pour que la discussion de la prochaine COG puisse être mieux étayée.

3) Le développement des outils de la politique de soutien à la parentalité est positif et utile pour les familles, une large part des parents faisant état de difficultés à assurer leur rôle.

Aussi le HCF considère-t-il que ce mouvement doit être prolongé sur la prochaine COG, avec une attention particulière à porter sur la consolidation des financements et sur l'information des potentiels bénéficiaires (familles, porteurs de projet et acteurs locaux).

4) C'est un secteur où l'offre est portée de façon quasi-exclusive par les associations et les collectivités locales, la gestion directe de structures par l'Etat ou les CAF étant très rare. Pour soutenir ces initiatives locales et la continuité de l'activité, il faut mettre en place un financement public à un niveau élevé, adapté à la réalité des coûts et garanti sur une durée

¹ cofinancement public insuffisant, manque de visibilité sur les recettes futures, notamment du fait des critères administratifs d'octroi des subventions...

² sauf pour les lieux d'accueil parents/enfants où l'objectif a été atteint en 2014. A noter que les indicateurs suivis par la CNAF ne portent que sur les structures qu'elle finance.

assez longue pour assurer une certaine sécurité financière aux porteurs de projet³. Il est réaliste de prévoir qu'il intègre une part importante de financement par la branche famille⁴.

Les choix à opérer pour définir les modalités de ce financement sont délicats. On a recours actuellement à trois instruments : la dotation des CAF, la prestation de service et le financement par appel à projet par un mixte CNAF/CAF. Les termes de l'arbitrage entre ces trois instruments – qui peut au demeurant varier selon les dispositifs financés – doivent être étudiés pour la prochaine COG.

Toujours dans l'objectif de lutter contre la fragilité financière des porteurs de projet associatifs, il conviendrait également de consolider le financement des têtes de réseaux des associations nationales.

5) Pour assurer la cohérence avec le fait qu'une partie de l'activité de la médiation familiale et la quasi-totalité de celle des espaces de rencontre sont dictées par une injonction judiciaire, il serait pertinent d'envisager de construire un « service public national » au moins sur ce champ restreint, avec un financement substantiel et pérenne qui n'expose pas les promoteurs à l'incertitude des « tours de table », dans un contexte où les collectivités territoriales n'ont pas de compétence obligatoire en la matière.

S'agissant de la médiation familiale, le Haut Conseil rappelle la nécessité de dégager des moyens à destination des services de médiation pour que le nombre de médiateurs formés et la répartition territoriale des structures soient cohérents avec les projets de développement de la médiation judiciaire, qui ne doit pas se faire au détriment des médiations conventionnelles.

S'agissant des espaces de rencontre consacrés par la loi de 2007 réformant la protection de l'enfance, le Haut Conseil insiste sur le respect dû aux droits des enfants de maintenir ou rétablir les liens avec leurs parents dans un lieu qui les protège.

6) Une réduction des disparités territoriales s'impose pour tous les dispositifs de soutien à la parentalité.

L'effort doit porter avant tout sur la mise en œuvre des schémas départementaux des services aux familles⁵. Les équipes des CAF ont un rôle essentiel en la matière, en partenariat étroit avec les autres acteurs locaux : services de l'Etat⁶, départements, communes et intercommunalités, CMSA, tribunal de grande instance ou cour d'appel, UDAF, monde associatif, représentants des professionnels, des familles ou d'utilisateurs...

La coordination est en effet une dimension importante ; elle doit impliquer l'ensemble des acteurs, aux niveaux national et local.

³ On tient pour souhaitable de ne pas modifier l'ordre de grandeur des participations familiales.

⁴ Évaluée globalement à 34% actuellement pour les quatre dispositifs LAEP, CLAS, MF et ER.

⁵ Plutôt que passer par des modulations du financement selon que l'on identifie un territoire comme plus ou moins « prioritaire » : toujours complexes, souvent arbitraires et abritant parfois des effets d'aubaine ou d'éviction.

⁶ Préfet, Affaires sociales, Santé, Politique de la Ville, Éducation nationale, Justice...

NOTE DE SYNTHÈSE

INTRODUCTION

En 2011, le Haut Conseil avait déjà abordé la question des politiques d'accompagnement des familles et du soutien à la fonction parentale. Il avait considéré que leur renforcement était un des axes forts de la politique familiale.

Depuis cette date, des documents importants ont paru, notamment le rapport de l'IGAS de 2013⁷, l'ouvrage du Centre d'analyse stratégique⁸, la consultation « Au tour des parents » organisée par la Ministre en charge de la famille, les documents produits par le Comité national de soutien à la parentalité entre novembre 2010 et novembre 2013, la convention d'objectifs et de gestion (COG) Etat-CNAF 2013-2017...

Par ailleurs, les schémas départementaux des services aux familles (SDSF) se déploient progressivement sur le territoire et les travaux de préparation de la prochaine COG vont débiter dans les prochains mois⁹.

Ces éléments justifient que le Haut Conseil actualise ses analyses.

A la présente note de synthèse, sont associés les documents suivants :

- *Section 1* : une note sur « Les politiques publiques de soutien à la parentalité : quelles définitions, quels objectifs, quels périmètres ? »
- *Section 2* : des fiches techniques sur cinq dispositifs cofinancés par la branche famille :
 - Réseau d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents (REAAP)
 - Lieux d'accueil enfants/parents (LAEP)
 - Contrats locaux d'accompagnement à la scolarité (CLAS)
 - Médiation familiale (MF)
 - Espaces de rencontre (ER)

On trouvera notamment dans les annexes une note de la CNAF sur « Le pilotage de la politique de soutien à la parentalité » (en annexe 18) et des données financières (annexes 16 et 17).

Sont aussi mis à disposition sur le site du HCF des diaporamas présentés lors des séances des 9 juin et 7 juillet 2016.

⁷ Jacquey-Vazquez Bénédicte, Sitruk Patricia, Raymond Michel (2013), *Evaluation de la politique de soutien à la parentalité (MAP volet 1)*, Rapport, Inspection générale des affaires sociales, 2013.

⁸ *Aider les parents à être parents – Le soutien à la parentalité, une perspective internationale*, Centre d'analyse stratégique, novembre 2012.

⁹ La CNAF a par ailleurs lancé un groupe de travail sur la parentalité, sous la direction de Claude Martin, Directeur de recherche au CNRS, et Sandrine Dauphin, Responsable du département de l'animation de la recherche et du réseau des chargés d'études à la CNAF.

1. Une politique en émergence aux contours flous

a) Une politique en émergence, en cours d'institutionnalisation

Les politiques publiques de soutien à la parentalité sont une réponse aux difficultés que rencontrent les parents dans un contexte de fortes mutations des structures familiales. La fréquence des séparations conjugales, le développement de la monoparentalité ou les recompositions familiales qui peuvent les suivre en sont l'un des aspects majeurs. On peut aussi évoquer la place grandissante de l'enfant et de son éducation, qui renforce les exigences faites aux parents – par la société ou par eux-mêmes¹⁰. L'enquête menée récemment par la CNAF sur les besoins et attentes des parents en matière de soutien à la parentalité est instructive : 43% des parents déclarent qu'ils perçoivent leur rôle comme « difficile ». Comme le montre l'enquête menée par l'UNAF en 2014, les parents séparés ou divorcés rencontrent des difficultés dans l'exercice de la coparentalité au quotidien¹¹.

Ces éléments peuvent expliquer à la fois la demande accrue des parents en matière de soutien à la parentalité (même si elle est difficile à objectiver) et un certain volontarisme des pouvoirs publics (le vif intérêt porté récemment aux politiques « d'investissement social » n'y est probablement pas étranger), qui contribuent à soutenir le développement des politiques de soutien à la parentalité.

La politique de soutien à la parentalité est relativement récente et en phase de développement et de structuration.

Les deux dernières COG Etat-CNAF ont fixé des objectifs de croissance de l'offre de services, entrepris un effort pour clarifier les contours et le financement des dispositifs financés par la branche famille et prévu une substantielle augmentation des crédits qui leur sont affectés, même si une partie a servi à compenser le désengagement financier de l'Etat¹².

Leur gouvernance se met peu à peu en place, notamment au niveau local dans le cadre du déploiement des schémas départementaux des services aux familles¹³. Sur la base d'un diagnostic partagé, ces derniers visent à développer l'offre, en améliorer la répartition territoriale et mieux structurer les financements. Ils doivent couvrir à la fois les services de la petite enfance et ceux du soutien à la parentalité, les premiers étant souvent davantage développés que les seconds.

Ce mouvement de développement et d'institutionnalisation – général dans les pays européens, depuis les années 1990 – ne se produit cependant pas de façon uniforme et on n'observe pas de consensus sur la définition, les objectifs et les contours des politiques de soutien à la parentalité.

Ces politiques reposent sur des traditions nationales anciennes d'intervention de l'Etat en direction des parents dont les débats actuels portent les traces. Selon Claude Martin, « *Ces exemples illustrés par le cas français, mais qui ont leurs variantes dans d'autres pays européens, montrent au moins deux choses importantes : la première est que la volonté des pouvoirs publics et de certains cercles d'intervenants, de contrôler, encadrer et/ou guider les*

¹⁰ Martin C. (2003 et 2014b).

¹¹ UNAF (2014) : http://www.unaf.fr/spip.php?article17356&var_mode=calcul

¹² Affaires sociales.

¹³ Parfois « schémas territoriaux des services aux familles ».

pratiques parentales est ancienne ; la seconde, que le contexte sociopolitique est crucial pour apprécier le sens à attribuer à ces pratiques et interventions. On perçoit ainsi les équilibres qui se cherchent entre préservation de la vie privée, résistance à la tendance tutélaire de l'Etat et besoin de défendre un enjeu collectif et d'intérêt général, ou bien encore les hésitations et arbitrages entre logique de prévention, d'éducation et logique de protection, voire logique répressive. Il n'est pas sûr que ces oppositions soient réglées une fois pour toutes. Nous défendons au contraire qu'elles donnent lieu à des rapports de force toujours à l'œuvre qui permettent de dessiner des trajectoires pour l'action publique en ce domaine »¹⁴.

b) Une définition non stabilisée et des contours flous

Les contours des politiques de soutien à la parentalité ne sont pas encore bien définis.

L'examen des divers documents disponibles (rapports publics notamment¹⁵) confirme que la définition du soutien à la parentalité n'est donc pas stabilisée. Certains aspects sont utilement éclairés par la définition proposée par le Comité national de soutien à la parentalité (CNSP) en 2011¹⁶. Mais cette définition est peu opérationnelle et sa mise en application soulève à son tour des questions.

Les frontières avec d'autres politiques publiques (politique de l'enfance et de la famille, politique éducative, justice des mineurs, prévention et promotion de la santé...) restent floues. Globalement, les actions de soutien à la parentalité qui relèvent de la politique familiale sont celles dont le soutien aux parents est l'objectif premier¹⁷. Dans le domaine de la prévention sanitaire par exemple, l'accompagnement des parents n'est qu'un moyen d'atteindre un objectif de santé, voire un objectif second.

Les objectifs des politiques de soutien à la parentalité et les périmètres des dispositifs couverts sont variables et très divers. Cette grande diversité peut aussi être vue comme une richesse et une façon d'apporter des réponses différentes à des besoins différents.

c) Les questions qui se posent lorsqu'on essaie de définir les politiques de soutien la parentalité

Dans la définition des politiques de soutien à la parentalité et de leurs objectifs, certains points de discussion reviennent de façon récurrente :

- Le caractère universaliste ou ciblé des dispositifs et actions.
- La place de la libre initiative des parents : faut-il les orienter voire les contraindre ?

¹⁴ Martin (2014b).

¹⁵ y compris ceux émanant d'institutions européennes ou internationales (Conseil de l'Europe, OCDE...) qui ont ainsi joué un rôle dans la promotion des politiques de soutien à la parentalité, notamment en proposant des « bonnes pratiques ».

¹⁶ « La parentalité désigne l'ensemble des façons d'être et de vivre le fait d'être parent. C'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 ».

¹⁷ Cf. avis du CNSP de décembre 2012.

- L'arbitrage entre le souci de laisser les parents échanger librement entre eux et celui de faire intervenir un tiers (professionnel, bénévole, parent « expérimenté »...) ?
- Les destinataires de ces politiques : les parents, les enfants ou les deux ?
- Le risque de « brouillage du référentiel initial »¹⁸, lorsque les interventions se focalisent sur la dimension préventive (notamment dans une logique de prévention de la délinquance).
- Les questions de frontières, et l'existence d'un *continuum* de types d'actions qui peuvent être conduites en direction des parents (plus ou moins « interventionnistes », visant à informer, encourager, accompagner, infléchir ou corriger les pratiques parentales...).

Les termes de ces débats sont explicités dans la note « Les politiques publiques de soutien à la parentalité : quelles définitions, quels objectifs, quels périmètres ? ».

d) Le champ d'investigation du HCF pour ses travaux 2016

Disposant d'un temps limité pour traiter un sujet fort vaste, le HCF a concentré ses travaux sur l'étude détaillée d'un périmètre restreint de dispositifs de soutien à la parentalité. Ils sont au nombre de cinq et sont chacun associés (traditionnellement et à titre principal) à un objectif :

- Accompagner les compétences parentales et accroître la confiance des parents dans leurs compétences : les réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents (REAAP) ;
- Favoriser la qualité du lien d'attachement parents-enfants : lieux d'accueil enfants/parents (LAEP) ;
- Accompagner les enfants et leurs familles dans le parcours scolaire : contrats locaux d'accompagnement à la scolarité (CLAS) ;
- Prévenir la rupture du lien familial, apaiser les conflits intrafamiliaux et favoriser l'élaboration d'accords dans l'intérêt de l'enfant : médiation familiale (MF) et espaces de rencontre (ER)¹⁹.

On étudie ceux de ces dispositifs qui sont « labellisés » et qui sont pour l'essentiel financés par des financements publics. Mais il existe des structures de même type non financées (ou non « labellisées »), que l'on connaît assez logiquement moins bien (même si le développement des schémas territoriaux des services aux familles pourraient permettre de progresser sur ce point). De même, une structure ou une association peut proposer plusieurs types de services de soutien à la parentalité, et donc être financée au titre de différentes prestations de service par exemple. Ainsi même au sein des structures et actions financées par la branche famille, il faut garder à l'esprit le fait qu'il n'y a pas superposition parfaite entre structure gestionnaire, dispositif mobilisé et objectif(s) poursuivi(s).

¹⁸ IGAS, 2013.

¹⁹ Le conseil conjugal ne fait pas partie des dispositifs du « noyau dur » du soutien à la parentalité car il ne s'adresse pas principalement aux parents mais aux conjoints. Certaines des actions menées dans ce cadre peuvent cependant s'apparenter à ce qui peut être fait dans le cadre de la médiation familiale.

Les cinq dispositifs précités correspondent aux dispositifs du « premier cercle » défini dans le rapport 2013 de l'IGAS (hors PIF – voir encadré) et on se situe au final assez proche du champ circonscrit par le Comité national de soutien à la parentalité (CNSP).

Encadré - Les Points Info Familles

Le rapport IGAS incluait aussi les Points info familles (PIF). C'est un label accordé par les directions départementales chargées de la cohésion sociale (en fonction du respect du cahier des charges annexé à la circulaire du 30 juillet 2004 relative aux « Point info famille ») dont l'organisation est désormais confiée aux coordonnateurs REAAP - l'animation du réseau relevant de la CAF (cf. Instruction N° DGCS/SD2C/107 du 9 avril 2014 relative aux évolutions de la politique départementale de soutien à la parentalité).

On trouvera en annexe 3bis le dernier bilan réalisé par la DGCS : en 2010, la DGCS recensait 414 PIF, certains pouvant avoir plusieurs antennes, qu'elle finançait à hauteur de 210 000€ (soit un financement moyen de 500€ par structure et par an).

Le rapport de l'IGAS de 2013 estime que le PIF est un dispositif « en déshérence », financé faiblement et de façon aléatoire.

- On se centre sur les dispositifs dont la vocation première est le soutien à la parentalité (qui relèvent donc *stricto sensu* de la politique familiale) et ont pour objet les « compétences parentales ». On exclut par exemple à ce titre les aides financières visant à soutenir les conditions de vie des familles ; les interventions des techniciennes d'intervention sociale et familiales ; les aides à la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle ; les aides à la constitution de réseaux d'entraide entre parents, notamment isolés ; ...

- On vise avant tout les actions à destination des parents. Dans une conception « relationnelle » du rôle de parent, on inclut aussi celles qui favorisent le lien parent-enfant (et qui associent donc ces derniers) ; dans certains cas, les frontières avec les politiques de l'enfance et de la jeunesse sont poreuses²⁰. On exclut cependant de notre réflexion la question des congés parentaux.

- Certains de ces dispositifs sont universels, d'autres plus ciblés (de façon plus ou moins explicite).

- On exclut de fait les dispositifs coercitifs ou sanctionnant les parents. La majeure partie repose sur une participation volontaire. On note cependant que le recours à l'espace de rencontre enfant/parent et certaines médiations familiales ont lieu sur injonction du juge.

La question centrale qui se pose (sur un champ non limité aux dispositifs étudiés de façon détaillée) est celle des conditions d'émergence d'une offre de services, quels qu'en soient les opérateurs, une évolution vers une gestion directe des services par l'Etat ou la CNAF semblant exclue.

²⁰ Nous n'avons pas étudié de façon approfondie les dispositifs d'aides au départ en vacances des familles.

2. Etat de la connaissance : une période de transition

a) Le désengagement financier de l'Etat (Affaires sociales) s'est accompagné d'un transfert du suivi de l'activité des structures à la CNAF, ce qui occasionne des ruptures de série

Le désengagement de l'Etat (plus précisément de la Direction générale de la cohésion sociale du ministère en charge des affaires sociales (DGCS) et de ses directions départementales, les DDCS) du financement des dispositifs de soutien à la parentalité au profit de la CNAF et des CAF au début de la période couverte par la COG Etat-CNAF 2013-2017 s'est accompagné d'un transfert dès 2013 du suivi de l'activité des structures sous contrat local d'accompagnement à la scolarité (CLAS) et des réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents (REAAP)²¹ de la DGCS à la CNAF²².

La mise en place de nouvelles remontées d'informations par la CNAF (et leur exploitation) est en cours pour les REAAP et les CLAS – l'information restant sommaire pour les lieux d'accueil enfants/parents (LAEP) du fait de la règle d'anonymat. La CNAF estime que ces données d'activité déclaratives seront tout à fait fiables pour l'année 2016 (disponibles en 2017), donc « à temps » pour la préparation de la prochaine COG.

En outre, les évolutions méthodologiques – fort bienvenues – introduites (travail de définition, informatisation des remontées..), qui visent à garantir l'homogénéité des données recueillies sur le territoire national, auront pour contrepartie de les rendre non comparables à celles produites antérieurement par la DGCS. La comparaison de la situation actuelle avec l'état de lieux établi par l'IGAS pour la période pré-COG 2013-2017 n'est donc pas possible.

b) Une information centrée sur les structures ou actions financées par la CNAF ou l'Etat

Par ailleurs, il faut garder à l'esprit que l'information disponible (ou en passe de l'être) ne porte que sur les structures ou actions reconnues comme telles par la CNAF ou l'Etat (ministère de la Justice notamment pour les services de médiation familiale et les espaces de rencontres enfants/parents), c'est-à-dire labellisées ou financées.

Sur ce point, on peut attendre de la mise en place des schémas départementaux des services aux familles (SDSF) – et notamment de la phase de diagnostic partagé – une meilleure connaissance des structures non connues de la CNAF, ainsi qu'une analyse plus précise (et pertinente) de la couverture territoriale.

c) Des enquêtes récentes sur les besoins et attentes des parents

En complément des données décrivant les dispositifs et les structures, la CNAF a mené début 2016 une enquête sur les besoins et attentes des parents en matière de soutien à la parentalité, ainsi que sur leur connaissance et leur utilisation des dispositifs existants²³. Cette enquête apporte des éléments fort utiles sur des aspects moins bien connus et plus difficiles à cerner : les besoins des parents et leur niveau d'information sur les dispositifs existants.

²¹ Sur la base de leurs déclarations. La CNAF dispose par ailleurs d'informations comptables administratives liées au versement de la prestation de service (lorsqu'elle existe).

²² Les données portant sur l'année 2012 n'ont pas été exploitées par la DGCS.

²³ Crépin A., Moeneclaey J. (2016), « Les attentes et besoins des parents en matière d'accompagnement à la parentalité », *l'e-ssentiel*, n°165, CNAF, juillet 2016.

De même, l'UNAF a-t-elle mené des études qui éclairent sur les attentes, les difficultés, les besoins des parents séparés²⁴, des pères, des parents des enfants de 6 à 12 ans. Cette dernière étude de l'observatoire des familles est en cours d'exploitation. Les premiers résultats (20 000 familles répondantes) seront livrés en janvier 2017.

3. Principales caractéristiques des REAAP, LAEP, CLAS, ER et MF

a) Les réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents (REAAP)

Les REAAP ont une double mission : assurer la coordination et l'animation des acteurs du soutien à la parentalité sur le territoire (généralement à l'échelle du département) et mener des actions pour accompagner les parents, de nature diverses (groupes de parole, ateliers parents-enfants, sorties culturelles ou de loisirs, conférences-débats...).

C'est d'ailleurs pour bien distinguer ces deux missions et valoriser la fonction d'animation et de coordination que le Fonds National Parentalité créé en 2014 est scindé en deux volets : le volet 1 finance les actions REAAP (pour 17,8M€ en 2015), le volet 2 la fonction d'animation (pour 3,67M€ en 2015).

Les REAAP représentent le dispositif socle et fondateur des autres dispositifs de soutien à la parentalité. La charte nationale (datant de 1999, elle a été revue en 2006) représente un cadre devant garantir une certaine cohérence dans la façon de concevoir la parentalité. Elle fixe des objectifs, laissant ouvertes les voies possibles pour y parvenir. Cette souplesse dans la mise en œuvre (que l'on retrouve dans le processus d'allocation des crédits du volet 1 du FNP avec un appel à projet annuel partenarial) présente des avantages et des inconvénients, avec des pratiques très variables sur le territoire. Les réseaux présentent une forte hétérogénéité : leur fonctionnement et leur dynamisme dépendent notamment beaucoup des « bonnes volontés » locales. De la même façon, les actions REAAP présentent une forte diversité ; le nombre des actions financées et de leurs bénéficiaires est très variable d'une année sur l'autre. Cette diversité peut aussi s'expliquer par la fragilité financière des structures, liée à un cofinancement public insuffisant, au manque de visibilité sur les recettes futures, notamment du fait des critères administratifs d'octroi des subventions,...

Le principe d'un soutien « universaliste », à tous les parents, trouve ses limites en pratique, avec un ciblage vers les parents qui en ont le plus besoin. L'indicateur COG fixe un objectif de 30% de familles bénéficiaires d'une action REAAP en 2017, objectif revu à 11,6%. En 2014, selon la CNAF, ce taux s'établit à 4,4%, soit le tiers de l'objectif ; ce chiffre reste entouré d'incertitudes puisque la remontée d'information que la CNAF est en train de mettre en place est en phase de montée en charge.

b) Les contrats locaux d'accompagnement à la scolarité (CLAS)

Créés en 2000, les contrats locaux d'accompagnement à la scolarité (CLAS) « concernent des actions visant à apporter un soutien à la scolarité et un complément culturel à ce qui peut être proposé à l'école, pour des enfants rencontrant des difficultés dans leur parcours scolaire. Ils ambitionnent également de renforcer les liens entre la famille et l'école afin de permettre aux parents de suivre l'évolution scolaire de leur enfant » (IGAS, 2013).

²⁴ UNAF (2016), UNAF (2014).

Ils sont destinées aux familles dont les enfants « ne bénéficient pas des conditions optimales de réussite scolaire ». Ils semblent bien toucher leur cible : sur les 3 000 structures sous contrat local d'accompagnement à la scolarité (CLAS) recensées en 2014-2015, la moitié est implantée dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville et les familles bénéficiaires sont plutôt de milieux populaires.

Les actions des CLAS à destination des enfants correspondent à ce qui est attendu. Elles concernent surtout les enfants à l'école élémentaire. En revanche, le bilan est plus mitigé pour ce qui est du soutien aux parents et de l'articulation avec les autres lieux ou instances de soutien à la parentalité. Ce sont pourtant ces dimensions qui justifient le financement de la branche qui assure plus du quart des recettes des structures CLAS (28% en 2014) et dont c'est le premier poste de dépenses en matière de soutien à la parentalité (27,6M€ en 2014).

Troisième dimension incontournable du triptyque enfants/parents/école à la base des CLAS, les relations avec l'Education nationale (les établissements, les dispositifs similaires pilotés par l'Education nationale) sont aussi à améliorer.

On attend le bilan de l'expérimentation en cours d'un financement des CLAS par projet qui pourrait permettre d'améliorer certains des points faibles identifiés ci-dessus.

Il n'existe pas de cible pour les CLAS dans la COG 2013-2017. Un indicateur de suivi vient d'être élaboré par la CNAF, qui fera probablement l'objet d'une valeur cible dans la prochaine COG : il s'agit du nombre de d'enfants et de jeunes touchés par le CLAS rapporté au nombre d'enfants et de jeunes de 6 à 17 ans. En 2014-2015, 200 000 enfants ou jeunes ont bénéficié des CLAS, soit 2,0% des 6-17 ans. Comme les CLAS sont un dispositif ciblé, il pourrait être utile de décliner le futur indicateur COG pour les zones de l'éducation prioritaire (ou les quartiers prioritaires de la politique de la Ville) et en fonction du niveau scolaire des enfants (élémentaire, collège, lycée).

c) Les lieux d'accueil enfants/parents (LAEP)

Les lieux d'accueil enfants/parents (LAEP) « visent à favoriser les liens d'attachement précoce entre l'enfant et ses parents. [...] Leurs ambitions sont multiples : démocratiser la psychanalyse en facilitant l'accès pour les jeunes enfants et leurs parents, socialiser les familles et contribuer à l'éducation des jeunes enfants » (Igas, 2013). Les LAEP labellisés par la CNAF (bénéficiant de la prestation de service) sont réservés à l'accueil des enfants de moins de six ans, accompagnés d'un parent. Ce sont des lieux où enfants et parents peuvent venir librement et se trouvent au contact d'autres familles et d'accueillants qui adoptent une posture d'écoute non interventionniste. Ces lieux visent à faciliter les relations parents-enfants (« l'attachement ») et leur bien-être pendant cette période – déterminante – de la petite enfance.

Historiquement très marqués par la tradition psychanalytique, les LAEP sont désormais de plus en plus adossés à des établissements d'accueil de la petite enfance ; les intervenants issus des secteurs de la petite enfance et du travail social sont de plus en plus nombreux et ils se développent dans les zones rurales. L'activité des LAEP se caractérise par une grande diversité (groupes de parole, éveil de l'enfant...), liée au profil des intervenants et aux lieux

d'implantation (voir sur ce point l'étude de l'association Le Furet menée en 2008-2010, financée par la CNAF²⁵).

Il existe un référentiel national depuis 2002, revu en 2015.

La mise en place de la prestation de service LAEP en 1996 a contribué à structurer l'identité des structures financées. Les LAEP peuvent aussi bénéficier de la prestation de service des contrats enfance-jeunesse (PS CEJ) lorsque la commune a conclu ce type de contrat quadriennal avec la CAF. C'est très fréquent (71% des LAEP cumulent les deux prestations de service en 2014) et les financements associés sont conséquents (5,168M€ en 2014 soit 14,0% des recettes totales des LAEP). Un LAEP peut aussi bénéficier des crédits REAAP pour certaines de ses actions qui sont sélectionnées dans le cadre des appels à projet annuels REAAP.

On compte 1 412 lieux d'accueil enfants/parents financés par la CNAF en 2014, soit un LAEP pour 3404 enfants de moins de six ans : l'objectif COG de un LAEP pour 3500 enfants en 2017 est donc atteint. Les LAEP financés par la branche famille ont connu une très forte croissance, puisqu'on en comptait moins d'une cinquantaine dans les années 1980, plus de 240 dans les années 1990 et 430 dans les années 2000. Parallèlement, le nombre d'heures d'ouverture a augmenté mais un peu moins vite que le nombre de structures.

La revalorisation de la prestation de service LAEP en 2015, avec la prise en compte d'une partie des heures de préparation des activités (en plus des heures d'ouverture)²⁶, devrait améliorer le financement des structures, notamment celles dont le prix de revient horaire était supérieur au plafond et rééquilibrer la répartition entre fonds nationaux et fonds locaux ; ces derniers étant plus dynamiques sur la période récente.

Les études disponibles indiquent que les LAEP remplissent les objectifs qui leur ont été assignés, notamment en matière de socialisation des enfants et de leurs parents. L'anonymat étant une règle du fonctionnement des LAEP, le profil des familles bénéficiaires est mal connu. Il serait aussi utile de pouvoir en étudier la fréquentation (ponctuelle ou le fait « d'habituez »). Par ailleurs, l'analyse du maillage territorial des LAEP mériterait une analyse approfondie en prenant en compte les caractéristiques du territoire d'implantation et en vérifiant si l'implantation des LAEP et les activités proposées sont cohérentes. La question de l'information sur ces structures et le service qui est proposé est aussi importante, comme pour les autres dispositifs.

²⁵ Scheu Henriette, Fraioli Nathalie, « Lieux d'accueil parents-enfants et socialisation (s), *Dossier d'Etudes* n° 13, CNAF, octobre 2010.

²⁶ Le montant de la prestation de service LAEP versé est calculé, sur une base annuelle, comme un pourcentage de prise en charge des dépenses de fonctionnement par heure (fixé à 30% actuellement), dans la limite d'un plafond (76,62€ par heure depuis le 1^{er} janvier 2016, ce qui fait que le montant maximal de prestation de service versée par heure est de 22,99€). Alors que seules les heures d'ouverture au public étaient prises en compte jusqu'en 2014, il est possible depuis 2015 de prendre en compte les heures d'organisation de l'activité, dans la limite de 50% du nombre d'heures annuelles d'ouverture au public.

d) La médiation familiale (MF)

La médiation familiale est un mode de résolution des conflits familiaux qui a pour objectif la préservation du lien familial lorsqu'un événement ou une situation l'ont fragilisé : un divorce, une séparation, une recomposition familiale, un conflit familial autour du maintien des liens entre les grands-parents et les petits-enfants, entre les jeunes adultes et leurs parents...

Contrairement aux autres dispositifs, la médiation familiale s'est rapidement structurée avec :

- la reconnaissance de la médiation dans le droit français dès 1995 ;
- la structuration du secteur associatif et libéral²⁷ ;
- la professionnalisation, avec la création en 2003 d'un diplôme d'Etat de médiateur familial ;
- l'institutionnalisation du financement depuis 2006 (prestation de service de la CNAF) avec une convention cadre nationale et un référentiel d'activité qui définit les principes d'intervention, les modalités de fonctionnement, la qualification et la formation des intervenants.

La COG 2013-2017 prévoit qu'une attention particulière soit portée « *au développement significatif des services de médiation familiale pour faciliter l'accès des familles sur les territoires* ». Il s'agissait de « *doubler le nombre de mesures de médiation familiale* ». Cependant, cet objectif ambitieux a été revu à la baisse en cours de COG. Pour compenser le désengagement de l'Etat (ministère des affaires sociales, la Chancellerie poursuivant son effort financier) et assurer la revalorisation de prestation de service, la CNAF estime que les crédits ne permettront d'augmenter les mesures de médiation qu'à hauteur de 25%. La cible de taux de couverture des affaires nouvelles²⁸ présentées aux juges aux affaires familiales par les mesures de médiations terminées a alors été revue à la baisse²⁹ de 6,3% à 5,1% à l'horizon 2017³⁰.

Actuellement, la médiation familiale est principalement portée par des acteurs associatifs. 259 services conventionnés³¹ sont recensés en 2014 ; ils emploient 301 médiateurs en équivalent-temps-plein. Cette offre reste inégalement répartie sur le territoire.

La médiation familiale s'inscrit de plus en plus dans un contexte judiciaire. En témoigne notamment le projet de loi de modernisation de la Justice du XXI^{ème} siècle qui étend l'expérimentation de la « tentative de médiation préalable obligatoire » à plusieurs tribunaux de grande instance. Sans un développement significatif de l'offre, cette perspective crée un risque d'éviction des médiations familiales conventionnelles au profit des médiations dans le cadre judiciaire. Plus généralement se pose avec acuité le problème de la répartition territoriale de l'offre et de sa qualité.

²⁷ autour de deux associations nationales, l'Association pour la médiation familiale (APMF), qui regroupe plus de 600 médiateurs familiaux, et la Fédération nationale de la médiation et des espaces familiaux (FENAMEF), qui regroupe plus de 300 services de médiation familiale.

²⁸ Il s'agit du nombre de divorces et du nombre de procédures liées à l'autorité parentale pour les couples non mariés. Pour que la cible COG soit plus représentative, il faudrait exclure les divorces sans enfant qui représentent 34% des divorces en 2014.

²⁹ Circulaire Cnaf n° 2014-017 sur le renforcement du soutien à la parentalité dans la Cog 2013-2017 : une nouvelle dynamique.

³⁰ Il était de 3,7% en 2012.

³¹ Nous n'avons aucune information sur le nombre et l'activité des médiateurs exerçant en libéral.

e) Les espaces de rencontre (ER)

Un espace de rencontre est un lieu d'accès au droit, neutre et autonome, permettant, dans l'intérêt de l'enfant, l'exercice d'un droit de visite, la remise de l'enfant à l'autre parent ou la rencontre entre l'enfant et ses parents ou ses proches.

L'objectif des espaces de rencontres est de maintenir ou rétablir les liens entre les parents et leurs enfants dans des situations particulièrement conflictuelles après une séparation, ou lors de difficultés spécifiques (santé mentale, alcoolisme, toxicomanie, etc.). L'objectif à terme est de faire en sorte que les rencontres puissent avoir lieu en dehors de ce type de structure.

Avec une évolution du contexte législatif en 2012 et sur le modèle de la médiation familiale, l'offre se structure depuis peu : la convention cadre nationale de médiation familiale intègre les espaces de rencontre à partir de 2014. Un référentiel national des espaces de rencontre a été adopté le 10 décembre 2014 pour définir les principes d'intervention, les modalités de fonctionnement et la qualification des intervenants. Il est la base d'une homogénéisation de la qualité du service sur le territoire.

Conformément à la COG 2013-2017, le financement s'est structuré avec la prestation de service « espace de rencontre », créée à compter du 1^{er} janvier 2015 pour les services qui répondent aux exigences du référentiel national. Selon la FENAMEF et l'UNAF, en dépit de la mise en place de la prestation de service qui couvre au maximum 30% des coûts, les espaces de rencontre rencontrent des difficultés importantes pour réunir les cofinancements nécessaires à l'équilibre de leur budget. Un bilan de la CNAF sur la prestation de service espaces rencontre est attendu pour la fin 2016.

Le ministère de la Justice recense 158 espaces rencontres actifs en 2014. La quasi-totalité des espaces-rencontre est gérée par des associations. Certaines n'ont que cette seule activité, d'autres proposent plusieurs services aux familles : médiation familiale, conseil conjugal, thérapie familiale, soutien à la parentalité, etc.

D'après les questionnaires d'activité des espaces de rencontre³², 28 173 enfants³³ ont été reçus sur l'année 2014. L'origine des mesures d'accompagnement dans l'espace de rencontre est très majoritairement judiciaire (87%) et le plus souvent les mesures sont ordonnées par le juge aux affaires familiales (72% des nouvelles demandes en 2014). En 2014, presque un quart des demandes sont mise en attente au cours de l'année, ce qui révèle une vraie difficulté des services pour faire face à la demande. La couverture du territoire national est insuffisante, ce qui est particulièrement problématique pour un service public qui permet de mettre en œuvre une injonction judiciaire.

³² 98% de répondants soit 155 associations.

³³ un enfant reçu plusieurs fois sur l'année ne compte qu'une seule fois.

4. Analyse globale des financements

a) Des recettes totales de 172 millions d'euros en 2014 pour CLAS, LAEP, MF et ER

Les financements pour l'ensemble de ces quatre dispositifs sont en hausse modérée, de +8% entre 2012 et 2014 (en euros courants).

En s'appuyant sur les données de la CNAF et du ministère de la Justice, il a été possible de construire un compte consolidé –agrégé³⁴– sur un champ restreint à quatre dispositifs (LAEP, CLAS, ER et MF) pour les années 2012 (avant la nouvelle COG) et 2014 (dernière année disponible).

Les Réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents (REAAP) n'ont pas pu être inclus³⁵ puisqu'on ne connaît que les financements de la branche famille : 19,4M€ pour les actions REAAP en 2014 et 2,8M€ pour le volet « animation ».

Total des recettes et répartition des financeurs pour l'ensemble des quatre dispositifs LAEP, CLAS, MF et ER (hors REAAP)

	2012 (**)	2014 (**)	Répartition des financeurs en 2014 (**)	Variation des recettes 2012- 2014 (en %) (**)
Milliers d'euros				
Total des recettes (LAEP, CLAS, MF et ER)	159 416	172 435	100%	+8,2%
Collectivités Territoriales	59 711	62 545	36%	+4,7%
CNAF/CAF	53 175	63 027	37%	+18,5%
Etat et autres fonds publics (*)	24 778	23 189	13%	-6,4%
Participations familiales	3 011	3 523	2%	+17,0%
Autres financeurs	18 741	20 151	12%	+7,5%

(*) autres fonds publics : MSA, aide juridictionnelle, politique de la Ville, fonds européen, crédits du volet 1 du Fonds national REAAP versés aux LAEP ou aux CLAS...

(**) avec correction pour la PS CEJ versée aux LAEP (5,168M€ en 2014)

Source : CNAF, Sias

Il faut signaler une forte révision des données 2010-2011 par rapport à l'analyse financière établi par l'IGAS en 2013 (à partir des données disponibles à l'époque)³⁶. L'écart est

³⁴ On ne sait pas détailler l'origine des crédits Etat (DGCS, politique de la Ville, Justice...) ni celle des collectivités locales (communes, départements...).

³⁵ Leur inclusion pourrait créer des doubles-comptes, certaines actions LAEP ou CLAS pouvant être financées comme des actions REAAP.

³⁶ L'IGAS estimait le budget total :

- à 117 millions d'euros en 2012 pour les CLAS, les LAEP, les ER et la MF ;

- à 150M€ en ajoutant les REAAP et les Points Info Familles (PIF) ;

- à 300M€ en ajoutant les actions des centres sociaux en direction des familles, des techniciens de l'intervention sociale et familiale (TISF) et les aides aux vacances familiales.

notamment important pour les Contrats locaux d'accompagnement à la scolarité (54M€ dans le rapport IGAS, avec une forte sous-estimation des financements apportés par les collectivités locales, contre entre 85 et 90M€ pour les années 2010, 2011 et 2012 dans les données CNAF dont nous disposons aujourd'hui).

Nous ne disposons pas de données sur les recettes totales pour les années 2015 et 2016, la structure de financement des différents dispositifs ayant probablement évolué depuis. Mais les éléments recensés dans les cinq fiches techniques de la section 2 montrent que la croissance des financements s'est poursuivie.

a1) Répartition des financements sur le champ restreint (CLAS, LAEP, ER, MF)

Les principaux financeurs sont la branche famille (37%) et les collectivités territoriales (36%) – alors même qu'il ne s'agit pas d'une compétence obligatoire –, désormais à parts égales³⁷. La part de la première a crû entre 2012 et 2014, compensant le désengagement de l'Etat³⁸ (13,4% en 2014 après 15,5% en 2012). Comme la contribution des collectivités territoriales est assez stable, le financement public total l'est aussi, autour de 86%. Les participations familiales sont très faibles (autour de 2%). Il reste près de 12% des recettes dont l'origine n'est pas identifiée.

a2) Structure de financement (et évolution 2012-2014) spécifique à chacun des dispositifs

On peut apporter à ce constat global les nuances suivantes, propres à chacun des dispositifs (tableau).

**Total des recettes et répartition des financeurs en 2014 pour chaque dispositif
LAEP, CLAS, MF et ER**

	Total des recettes 2014 (milliers d'euros)	Collectivités Territoriales	CNAF/CAF	Etat et autres fonds publics (*)	Participations familiales	Autres financeurs
LAEP (1)		59%	24%			
LAEP (2)	36 960	45%	38%	5%	1%	12%
CLAS	97 793	40%	28%	17%	2%	14%
MF	23 586	11%	66%	10%	6%	7%
ER	14 097	34%	40%	19%	2%	5%

(*) autres fonds publics : MSA, aide juridictionnelle, politique de la Ville, fonds européen, crédits du volet 1 du Fonds national REAAP versés aux LAEP ou aux CLAS...

(1) sans correction pour la PS CEJ versée aux LAEP ; (2) avec correction pour la PS CEJ versée aux LAEP (5,168M€ en 2014 et 14 points de pourcentage)

Source : CNAF, Sias

³⁷ Dans ces chiffres, on a réaffecté les recettes de la prestation de service des contrats enfance-jeunesse (PS CEJ) pour les Lieux d'accueil enfants/parents (LAEP) des collectivités territoriales à la branche famille (5,168M€ en 2014).

³⁸ Affaires sociales.

Le Contrat local d'accompagnement à la scolarité (CLAS) est le dispositif dont le budget est le plus important : 97,8M€ en 2014, soit 57% du budget total pour les quatre dispositifs. Leurs recettes ont été les moins dynamiques mais restent en croissance : +5,3% entre 2012 et 2014. La part des financements publics a à peine baissé, résultat d'une légère augmentation de la part de la CNAF et d'une légère baisse des crédits des collectivités territoriales et de l'Etat (qui inclut les crédits politique de la Ville sans que l'on puisse les distinguer et donc analyser leur évolution propre).

Les Lieux d'accueil enfants/parents (LAEP) ont un budget de 37,0 M€ en 2014, avec des recettes en augmentation de plus de 10% entre 2012 et 2014. Leur structure de financement est assez stable. Lorsqu'on réaffecte les crédits de la prestation de service du contrat enfance-jeunesse (PS CEJ) des collectivités territoriales à la CNAF, les collectivités territoriales restent prépondérantes (45% en 2014 contre 38% pour la CNAF et moins de 5% pour l'Etat). On s'attend à une augmentation de la part des fonds nationaux de la CNAF à compter de 2015 avec la revalorisation de la prestation de service LAEP. La part de l'Etat est relativement faible comme financeur (5%).

La médiation familiale (23,6 M€ en 2014) est le dispositif dont les recettes ont été les plus dynamiques (+14,5% entre 2012 et 2014, soit +3M€) et dont la structure de financement a le plus évolué en deux ans. Les financements CNAF (+33%) ont plus que compensé le recul de l'Etat (lié à l'arrêt des financements du ministère des Affaires Sociales). La part de la CNAF est relativement élevée (66%). Les participations familiales ont un poids de 6%, plus élevés que pour les trois autres dispositifs. En revanche, la part des collectivités territoriales est relativement faible (11%).

Les espaces de rencontre (ER) ont le plus petit budget : 14,1M€, soit 8% du total des quatre dispositifs. Les financements publics représentent la quasi-totalité des recettes (93%). La CNAF est devenue en 2014 le principal financeur (40%) devant les collectivités locales notamment les départements (34%), avec une augmentation de ses crédits de 60% entre 2012 et 2014, faisant plus que compenser la baisse des financements de l'Etat.

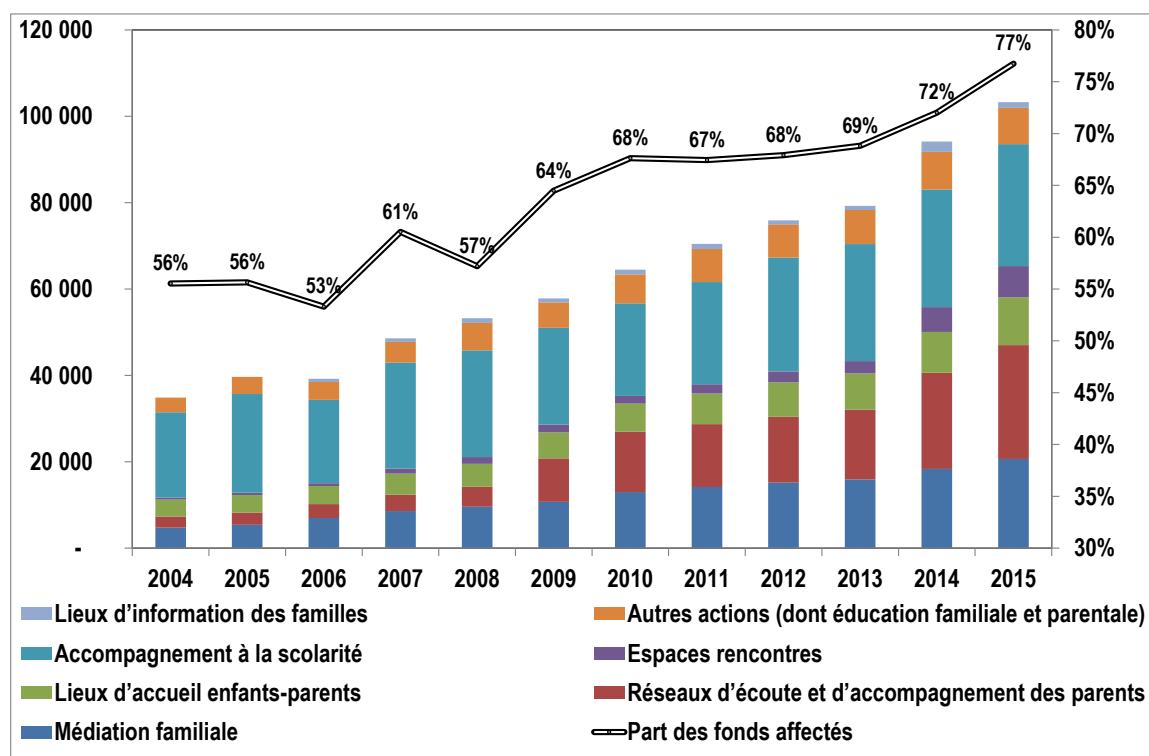
Il résulte des données nationales globales que l'écart entre les coûts de fonctionnement et les recettes semble s'être réduit ces dernières années. Or, de nombreux acteurs signalent la fragilité financière de certaines structures, fragilité croissante du fait des difficultés financières des collectivités territoriales. Nous ne disposons pas de données détaillées sur ces difficultés.

b) Les financements d'action sociale de la branche famille³⁹

b1) Fonds nationaux et fonds locaux

Sur le champ plus large de l'ensemble des dispositifs d'accompagnement à la fonction parentale financés par la branche famille, les dépenses d'action sociale s'élèvent à 103,26M€ en 2015⁴⁰.

Dépenses d'action sociale pour les dispositifs de l'accompagnement à la fonction parentale, et part des « fonds affectés » (2003-2015)



Source : CNAF, VFDAS

Les financements de la branche famille versés par les CAF peuvent provenir soit des fonds locaux des caisses (alimentés par leur dotation d'action sociale), dont l'utilisation est décidée par leur conseil d'administration, soit de fonds nationaux (les « fonds affectés », essentiellement les prestations de service, mais aussi le Fonds National Parentalité) qui sont utilisés en fonction d'une réglementation nationale.

Sur moyenne période, on observe une stabilité des fonds locaux et un développement des « fonds affectés » : la part des fonds nationaux augmente⁴¹, passant d'un peu plus de la moitié des dépenses au début des années 2000 à plus des trois quarts en 2015.

³⁹ CNAF/CAF, et CCMSA/MSA de façon marginale.

⁴⁰ Source : VFDAS (voir l'annexe 16 pour l'explication des écarts entre sources et notamment la distinction droit réel/charges à payer). La PS CEJ versée aux LAEP ne sont pas inclus dans ces chiffres (5,036M€ en 2012 et 5,168M€ en 2014).

Les « fonds affectés »

Les fonds affectés (ou fonds nationaux) sont la contribution du Fonds national d'action sociale (FNAS) au versement par les Caf d'aides réglementées dans le cadre de la politique nationale de la Branche Famille. Les aides sont calculées sur la base de règles nationales. Elles relèvent d'aides au fonctionnement (prestation de service ordinaire ou PSO, prestation de service du contrat enfance-jeunesse ou PS CEJ, fonds national parentalité, aide spécifique aux rythmes éducatifs) ou de subvention d'investissement (plans crèches, plan de rénovation des établissements d'accueil du jeune, fonds d'accompagnement de la prestation de service unique ou PSU, partie investissement des fonds publics et territoire).

Les fonds affectés ont un objet prédéterminé et ne peuvent être employés à une autre fin.

On distingue les prestations de service ordinaires des prestations de service contractuelles qui constituent des financements complémentaires aux prestations de service ordinaires (celle des contrats enfance-jeunesse par exemple).

Nota : dans le cas particulier des dispositifs de soutien à la parentalité, il n'existe pas de fonds national de subvention à l'investissement, seulement des aides au fonctionnement (mais il existe des aides à l'investissement sur fonds locaux des caisses).

b2) Le rôle des COG

Le souhait de développer la politique de soutien à la parentalité se traduit de façon concrète dans les COG Etat-CNAF. La dernière COG 2013-2017 est particulièrement volontariste en la matière, sous l'impulsion notamment des recommandations du rapport précité de l'IGAS.

Elle fixait des objectifs ambitieux de développement de l'offre⁴² et une forte augmentation des crédits consacrés à la parentalité dans le Fonds national d'action sociale (FNAS), qui passent de 51M€ en 2012 à un peu plus de 100M€ en 2017 (en euros courants).

Ces crédits visaient à la fois à développer l'offre et à améliorer la solvabilisation des structures.

Mais l'offre de services de parentalité ne s'est pas développée conformément aux objectifs inscrits dans la COG, notamment parce qu'une partie des crédits du Fonds national d'action sociale (FNAS) a servi à compenser le désengagement de l'Etat (Affaires sociales).

Ces transferts ont eu lieu dès 2013, tout au début de la période couverte par la COG⁴³ conduisant à la révision à la baisse des objectifs initiaux et à une consolidation du

⁴¹ Il existe aussi des fonds nationaux versés directement par la CNAF à des têtes de réseau d'associations nationales.

⁴² La définition d'indicateurs pertinents est délicate, notamment pour trouver un dénominateur qui approche au mieux les « besoins », par nature difficiles à appréhender et quantifier.

⁴³ Depuis 2013, la DGCS ne finance plus d'actions sur le terrain (de type REAAP, CLAS, ER, MF, LAEP ou PIF) mais continue à subventionner les têtes de réseau d'associations nationales. Les autres principaux contributeurs Etat sont la politique de la Ville (Acsé puis CGET).

La DGCS finance par ailleurs d'autres dispositifs comptabilisés dans les « actions en faveur du soutien à la parentalité » du programme 106 (« actions en faveur des familles vulnérables » du ministère des Affaires sociales) dont une partie de l'activité participe du soutien à la parentalité, notamment le conseil conjugal (pour un montant d'environ 2,5M€ en 2013) et les points accueil écoute jeunes (PAEJ, pour 4,7M€ en 2013).

cofinancement pour la médiation familiale et les réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents (REAAP).

	Indicateur COG	Définition de l'indicateur	Cible COG pour 2017	Réalisation (dernière année disponible)	Réalisation avant COG 2013-2017
REAAP	<i>F3-11 - Taux de recours aux REAAP</i>	Nb de familles différentes touchées par les actions financées au titre du REAAP / Nb de familles ayant un enfant mineur	Initiale : 30% Revue : 11,6%	4,4% en 2014 (à consolider)	Aucun chiffre disponible
LAEP	<i>F3-12-Taux de couverture des LAEP</i>	Nb d'enfants de moins de six ans par LAEP	3500	3404 en 2014 (cible COG atteinte)	3871 en 2011
MF	<i>F3-13-Taux de recours à la médiation familiale</i>	Nombre de mesures terminées de l'année N divisé par le nombre total d'affaires nouvelles soumises aux juges des affaires familiales de l'année N (divorces et de procédures liées à l'autorité parentale)	Initiale : 6,3% Revue : 5,1%	4,8% en 2014	3,7% en 2011
CLAS	<i>F3-14 - Suivi des CLAS</i>	Nombre d'enfants et de jeunes touchés par le CLAS / Nombre d'enfants et de jeunes de 6 à 17 ans.	// Pas de cible COG, l'indicateur a été élaboré en 2015.	1,8% en 2014-2015	//
Indicateur global portant sur la répartition territoriale	<i>F3-15 - Taux de communes de plus de 10 000 hab. couvertes par un dispositif de soutien à la parentalité⁴⁴</i>	Nb de communes de plus de 10 000 habitants couvertes par un LAEP, un CLAS ou un service de médiation familiale / Nb de communes de plus de 10 000 habitants		83,4% (2014)	83% en 2012 et 81% en 2011

⁴⁴ Les communes de plus de 10 000 habitants regroupent environ la moitié de la population.

b3) Un poids croissant comme financeur, mais variable d'un dispositif à l'autre

Comme on l'a vu plus haut, la branche famille est un financeur dont le poids est important et le devient de plus en plus, essentiellement par le biais des fonds nationaux, et au-delà de la simple compensation de la baisse des crédits de l'Etat (Affaires sociales). Elle est notamment largement prépondérante pour la médiation familiale (part de 66%, avec un taux de cofinancement de 75% pour la prestation de service) qui est le dispositif le plus institutionnalisé et dont le développement est nécessaire pour assurer certaines obligations, en lien avec le système judiciaire. Les taux de cofinancement des prestations de service (et donc assez logiquement les taux de prise en charge observés) sont plus bas (autour de 30%) pour les Contrats locaux d'accompagnement à la scolarité (CLAS), les Lieux d'accueil enfants/parents (LAEP) et les espaces de rencontre. Ce taux de cofinancement pour la prestation de service des espaces de rencontre (qui vient d'être introduite début 2015) peut paraître insuffisant, étant donné que l'activité des espaces de rencontre est dans sa quasi-totalité liée à des injonctions judiciaires. Il pourrait être relevé pour consolider le financement de ces structures, et notamment si l'on envisageait, dans une logique de service public national, d'assurer un maillage territorial adapté.

b4) Les dépenses de la branche famille consacrées au soutien à la parentalité restent cependant modestes relativement à d'autres postes de dépenses

Même si elles sont très dynamiques sur la période récente, les dépenses consacrées au soutien à la parentalité ne représentent que 1,8% des dépenses d'action sociale, à comparer par exemple à la part de 58,1% de l'accueil du jeune enfant. Les dépenses d'action sociale représentent d'ailleurs elles-mêmes une part assez faible de l'ensemble des prestations versées par les CAF (environ 6%). Ainsi, les 103M€ de dépenses pour l'accompagnement de la fonction parentale représentent moins de 1% des dépenses relatives aux allocations familiales (12,8 Mds€ en 2015).

5. Quelles perspectives pour la politique de soutien à la parentalité ?

a) Un investissement utile

L'intérêt et l'utilité des actions de soutien à la parentalité font consensus.

La mesure de l'impact de ces dispositifs sur les enfants et leurs parents pose des difficultés méthodologiques redoutables, notamment parce que la construction d'un point de comparaison (le « contrefactuel », ce qui se serait passé en l'absence de l'action Parentalité dont on cherche à mesurer l'impact) est très hasardeuse. Les études qualitatives (souvent assorties de questionnaires de satisfaction) sont dans ce cas souvent plus adaptées.

S'ajoute peut-être aussi, dans le contexte français, une difficulté particulière liée à la diversité des pratiques car il est plus aisé de « contrôler » les facteurs d'influence externes d'une pratique standardisée.

Néanmoins les rapports publics successifs – sur la base des études menées en France et à l'étranger – concluent à des impacts positifs du soutien à la parentalité sur les parents et enfants bénéficiaires et préconisent son développement.

Il existe ainsi un certain consensus sur l'intérêt des politiques de soutien à la parentalité comme objet « d'investissement social » dans la mesure où une intervention précoce auprès des parents - même si elle est difficile à démontrer – constituerait même un investissement

« rentable », en ce qu'il induit des dynamiques positives pour ses bénéficiaires et évite des coûts de prise en charge ultérieurs⁴⁵.

On peut aussi trouver une justification au soutien à la parentalité dans les enquêtes sur les besoins et attentes des parents. Ils sont nombreux à y exprimer des difficultés à assurer leur rôle. Ils se sentent souvent « sous pression » pour être des parents « performants »⁴⁶, dans un contexte d'insertion difficile sur le marché du travail, ce qui conduit notamment à cristalliser leurs craintes autour de la réussite scolaire. D'où le besoin de rassurer les parents sur leur capacité à assurer leur rôle.

b) Le soutien à la parentalité « à la française »

b1) Un universalisme « proportionné »

A la différence d'autres pays (comme le Royaume-Uni) qui ont adopté une logique de ciblage, on affiche en France une visée universaliste (charte des Réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents, travaux du Comité national de soutien à la parentalité) : on s'adresse à tous les parents. Cela repose sur deux types d'arguments : il s'agit de soutenir les personnes dans leur fonction parentale, donc tous les parents sont concernés – cela fait d'ailleurs écho au fait qu'une large proportion des parents sont demandeurs d'un appui dans les enquêtes sur les besoins des parents L'affirmation de l'universalité est aussi un moyen de lutter contre le risque de stigmatisation.

En pratique – et c'est peut-être lié à la faiblesse des moyens financiers en présence – on observe plutôt un « universalisme proportionné » à destination des familles « qui en ont le plus besoin »⁴⁷. C'est le constat fait par Campéon *et alii* dans leur étude des Réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents (REAAP).

D'ailleurs les Contrats locaux d'accompagnement à la scolarité (CLAS) sont explicitement destinés aux familles dont les enfants « ne bénéficient pas des conditions optimales de réussite scolaire » et la moitié d'entre eux sont implantés dans les zones prioritaires de la politique de la Ville⁴⁸. En revanche, la médiation familiale est ouverte à l'ensemble des familles.

Il est nécessaire, pour préparer la prochaine COG, de définir l'ambition de développement des dispositifs actuels – qui mobilisent une enveloppe de crédits somme toute assez limitée–, en traitant de façon spécifique ceux dont la fréquentation par les parents est liée à une injonction judiciaire (médiations familiales judiciaires et espaces de rencontre). Compte tenu des contraintes actuelles que connaissent la branche famille et les collectivités locales, il est peu probable d'obtenir rapidement un taux de couverture très élevé.

⁴⁵ Jacquey-Vasquez B., (2015), « Le soutien à la parentalité, un levier pour l'investissement social », *Informations sociales*, n°192, novembre-décembre 2015.

⁴⁶ Voir le titre de l'ouvrage dirigé par Claude Martin publié en 2015 : *Etre un « bon parent » : une injonction contemporaine*.

⁴⁷ Campéon Arnaud, Keppens Delphine, Rothé Céline, « Une mise en œuvre du soutien à la parentalité dans des réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents en France », in « *Etre un bon parent* », une injonction contemporaine (dir. Claude Martin), Presses de l'EHESP, Lien social et Politiques, 2014.

⁴⁸ La règle d'anonymat et la fréquentation sur une base volontaire rendent difficile l'évaluation du « ciblage » pour les LAEP. On pourrait l'étudier en analysant l'implantation territoriale des structures, puisqu'il s'agit d'un équipement de proximité. L'étude de l'association Le Furet sur les LAEP semble par ailleurs faire ressortir un impact très positif en termes de socialisation pour les enfants comme pour les adultes essentiellement pour des familles où le parent est isolé socialement (Scheu Henriette, Fraioli Nathalie, « Lieux d'accueil parents-enfants et socialisation (s), *Dossier d'Etudes n° 13*, CNAF, octobre 2010).

b2) Un pilotage partenarial « par les valeurs »

Par rapport aux autres pays, la politique de soutien à la parentalité menée en France fait exception car elle se caractérise par une organisation du secteur autour de chartes et de valeurs partagées et non autour de programmes validés scientifiquement (« evidence-based programs »)⁴⁹. Pour chaque dispositif, une charte nationale (ou équivalent : référentiel...) a été élaborés sur une base partenariale et son respect conditionne le versement de la prestation de service par la CAF (lorsqu'elle existe). Les Réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents (REAAP) sont emblématiques puisque la charte ne donne qu'un cadre assez général sur les objectifs et les valeurs qui doivent guider l'action des structures, laissant une grande liberté de mise en œuvre.

La réflexion est d'ailleurs toujours en cours sur le mode de financement le plus adapté et la façon dont il permet ou non de « normer » les pratiques, avec un savant équilibre à trouver entre une certaine homogénéité sur le territoire et la nécessité de conserver de la souplesse pour favoriser des initiatives innovantes et adaptées aux spécificités locales.

c) Des initiatives essentiellement associatives et locales et un cofinancement largement national

c1) De fortes disparités territoriales

C'est le tissu associatif qui est à l'origine de la majeure partie des actions de soutien à la parentalité, les CAF ou l'Etat ayant très peu de services en gestion directe. Et ce sont les collectivités locales (communes ou départements) qui restent les principaux financeurs.

Très logiquement on constate de fortes disparités territoriales dans l'offre des services.

Le développement de l'offre repose donc avant tout sur le dynamisme local (notamment de la société civile), que les schémas départementaux ont pour rôle de stimuler et d'organiser. Mais il n'a de crédibilité que si la branche famille surtout, et l'Etat, assurent un financement très conséquent⁵⁰. En effet, les contraintes financières et organisationnelles (critères administratifs d'octroi des subventions notamment) pèsent aussi sur le développement de l'offre.

Il faudra alors statuer sur trois problèmes principaux

- le niveau des financements de la branche dont on peut penser qu'il s'agit d'une variable stratégique ; on pourrait faire un effort, à l'instar de ce qui a été fait pour les établissements d'accueil du jeune enfant ;
- la place respective des financements CNAF et CAF ;
- au sein des financements nationaux de la CNAF et selon les dispositifs, la pertinence des financements par la prestation de service ou par appels à projets partenariaux.

⁴⁹ On trouvera une description de certains de ces programmes « evidence-based » dans (Hamel *et al.*, 2012) et des visions très critiques de ces programmes dans les contributions de G. Neyrand, P.-E. Gaberel et M. Vanderbroeck *et al.* à l'ouvrage (Cl. Martin, 2014a).

⁵⁰ On tient pour acquis qu'on ne peut changer l'ordre de grandeur des participations familiales.

c2) Faut-il développer un « service public national » pour tout ou partie des actions de soutien à la parentalité ?

On est actuellement assez loin d'un modèle de « service public national » en matière de soutien à la parentalité qui impliquerait :

- un cofinancement national (par la CNAF et un canal unique⁵¹) très conséquent qui assure la solidité financière des structures (ce qui implique un changement d'échelle radical quant aux crédits mobilisés sur ce segment, et une revalorisation régulière des prix plafonds de la prestation de service) ;
- la formation massive de personnel qualifié pour intervenir dans les structures (médiateurs familiaux notamment) ;
- la définition d'un maillage territorial serré et égalitaire pour des services qui doivent être implantés à proximité des familles ;
- dans un schéma de service public bien maillé sur le territoire, se poserait la question de la tarification aux familles : la même pour tous ou des participations familiales variant en fonction du revenu (comme c'est le cas aujourd'hui pour la médiation familiale) ou du « quotient familial » (crèches).

Il est réaliste de raisonner sur l'hypothèse qu'on gardera plutôt les modalités actuelles de promotion de l'offre (même si on les renforce) et de gouvernance des politiques de parentalité. Le rôle de la CNAF comme tête de réseau est irremplaçable. Son positionnement de la branche famille comme pilote sur le sujet « parentalité » est intéressant du fait :

- de l'ingénierie nécessaire aux diagnostics (dont le « guide diagnostic parentalité » constitue une étape importante) ;
- de sa capacité à mettre en place un système de remontée d'information ;
- de son habitude de travail en partenariat (collectivités territoriales etc.) ;
- de son financement par prestation de service, qui donne de la visibilité aux structures sur une partie de leurs financements et en assure la pérennité.

Dans ce contexte on voit l'importance

- d'un bon fonctionnement des schémas départementaux. La mise en place progressive des schémas départementaux des services aux familles (SDSF) qui inclut un volet parentalité (à côté du volet « petite enfance », généralement prépondérant) vise à développer les diagnostics partagés sur un territoire donné, afin de développer l'offre, de façon équilibrée. En parallèle, l'identification des crédits dédiés à la coordination/animation dans un volet spécifique introduite lors de la création du Fonds National Parentalité en 2014 – comme le préconisait l'IGAS dans son rapport de 2013 – apparaît très positive.

- d'un renforcement du financement des têtes des réseaux associatifs.

⁵¹ Pour les Lieux d'accueil enfants/parents (LAEP), il faudrait fusionner les financements de la prestation de service LAEP et la prestation de service CEJ en une prestation de service LAEP unique dûment revalorisée.

c3) Un « service public » limité aux dispositifs de soutien à la parentalité avec injonction judiciaire ?

Pour assurer la cohérence avec le fait qu'une partie de l'activité de la médiation familiale et la quasi-totalité des espaces de rencontre sont dictées par une injonction judiciaire, il serait pertinent d'envisager de construire un « service public national » au moins sur ce champ restreint.

Afin d'éviter un effet d'éviction sur les médiations familiales conventionnelles, il faut dégager des moyens à destination des services de médiation pour que le nombre de médiateurs formés et la répartition des structures soient cohérents avec les projets de développement de la médiation judiciaire, dans un contexte de promotion de la « déjudiciarisation » des séparations.

c4) Les Contrats locaux d'accompagnement à la scolarité (CLAS) soulèvent aussi des questionnements particuliers

C'est un dispositif manifestement utile pour aider les enfants dans leur scolarité, qui bénéficie pour moitié à des familles vivant dans les quartiers prioritaires de la politique de la Ville. La dimension de soutien à la parentalité apparaît cependant souvent difficile à mettre en œuvre par les porteurs de projet, alors même qu'elle justifie le financement par la branche famille. Un nouveau mode de financement, par appel à projet, est actuellement expérimenté par la CNAF, dont l'un des objectifs est de développer cet aspect du dispositif. Le bilan de cette expérimentation sera fort instructif et permettra d'alimenter la réflexion sur l'intérêt de maintenir les financements de la branche famille, avec une certaine tolérance vis-à-vis de la mise en œuvre d'actions en direction des parents.

6. Actions nécessaires pour préparer la prochaine COG et les travaux futur Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge⁵²...

- consolider les données d'activité et les données financières
- analyser la situation financière des structures : nombre de structure en déficit, pérennité des financements, multiplicité des financeurs, nombre de structures qui bénéficient d'un financement de la branche famille par plusieurs canaux (faut-il simplifier pour rendre plus lisible ?)...
- analyser plus finement la répartition territoriale des structures et actions, qui tienne compte des publics cibles des dispositifs et des besoins des familles
- analyser la variabilité locale des financements (financeurs, montants)
- poursuivre les évaluations
- approfondir la question de l'information des parents, des porteurs de projets, des collectivités locales...et de recours aux dispositifs et aux financements proposés : s'agit d'un manque d'information, d'intérêt ? est-ce lié à un maillage territorial insuffisant de l'offre, à son inadéquation (horaires d'ouverture par exemple) ?...

⁵² La loi n° 2015-1776 du 28 décembre 2015 relative à l'adaptation de la société au vieillissement prévoit que le HCFEA se substitue au Comité national de soutien à la parentalité.

SECTION 1 – NOTE : LES POLITIQUES PUBLIQUES DE SOUTIEN A LA PARENTALITE : QUELLES DEFINITIONS, QUELS OBJECTIFS, QUELS PERIMETRES ?

Note présentée et discutée au HCF le 9 juin 2016

Le soutien à la parentalité relève d'une politique publique émergente. Certains évoquent ainsi un « tournant » des politiques familiales depuis les années 1990 (« parenting turn »)⁵³, commun à de nombreux pays.

Les contours des politiques de soutien à la parentalité ne sont pas encore bien définis. Leur gouvernance se met peu à peu en place en France, notamment au niveau local dans le cadre du déploiement des schémas départementaux des services aux familles. Ce phénomène d'institutionnalisation est commun à de nombreux pays. Ce mouvement ne se produit cependant pas de façon uniforme et on n'observe pas de consensus sur la définition, les objectifs et les instruments de cette politique. En effet ces politiques publiques reposent sur des traditions nationales anciennes d'interventions de l'Etat en direction des parents dont les débats actuels portent les traces : « Ces exemples illustrés par le cas français, mais qui ont leurs variantes dans d'autres pays européens, montrent au moins deux choses importantes : la première est que la volonté des pouvoirs publics et de certains cercles d'intervenants, de contrôler, encadrer et/ou guider les pratiques parentales est ancienne ; la seconde, que le contexte sociopolitique est crucial pour apprécier le sens à attribuer à ces pratiques et interventions. On perçoit ainsi les équilibres qui se cherchent entre préservation de la vie privée, résistance à la tendance tutélaire de l'Etat et besoin de défendre un enjeu collectif et d'intérêt général, ou bien encore les hésitations et arbitrages entre logique de prévention, d'éducation et logique de protection, voire logique répressive. Il n'est pas sûr que ces oppositions soient réglées une fois pour toutes. Nous défendons au contraire qu'elles donnent lieu à des rapports de force toujours à l'œuvre qui permettent de dessiner des trajectoires pour l'action publique en ce domaine »⁵⁴.

La définition du soutien à la parentalité n'est donc pas stabilisée, et ses frontières avec d'autres politiques publiques (politique de l'enfance et de la famille, politique éducative, justice des mineurs, prévention et promotion de la santé...) restent floues.

Cette note vise à clarifier les définitions, objectifs et périmètres de cette politique. En effet, les définitions que l'on retient pour le champ et les objectifs des politiques de soutien à la parentalité conditionnent le type de gouvernance à développer : faut-il des orientations et instruments nationaux ou parier sur les initiatives locales voire renvoyer ces politiques à la société civile ? par quels moyens susciter l'offre ? quelle formation des professionnels impliqués ? quels financements ?...

⁵³ Martin (2014b).

⁵⁴ *ibidem*

D) LES DEFINITIONS ET LES PERIMETRES RETENUS DANS QUELQUES PUBLICATIONS RECENTES

En 2011, le Haut Conseil avait déjà abordé la question des politiques d'accompagnement des familles et du soutien à la fonction parentale et avait considéré que leur renforcement était un des axes d'orientation de l'aide aux familles⁵⁵.

Depuis cette date, un certain nombre de documents ont paru (notamment le rapport de l'Igas de 2013, l'ouvrage du Centre d'analyse stratégique, la consultation « Au tour des parents » organisée par la Ministre en charge de la famille, les documents produits par le Comité national de soutien à la parentalité entre novembre 2010 et novembre 2013, la COG Etat-CNAF 2013-2017,...), ce qui justifie que le Haut Conseil actualise ses analyses.

1- Les publications étudiées par le secrétariat général du HCF

Les publications étudiées figurent en annexe 1, par ordre chronologique, et reflètent la diversité des points de vue, sans prétendre à l'exhaustivité.

On a repris ici quelques extraits (définitions, objectifs...) qui nous semblaient significatifs.

2- Les définitions de la parentalité dans les dictionnaires

Le mot parentalité a été introduit en France dans les années 1980. Il est construit à partir du mot « parental » qui date de 1536. Il se distingue de « parenté », qui « renvoie à la place juridique du parent et inscrit l'enfant dans une lignée généalogique »⁵⁶. La réflexion autour de la notion de « parenté » (« parenthood » en anglais) est centrée sur la légitimité à exercer la fonction parentale et s'élargit aux analyses de la place des grands-parents, du beau-parent etc. alors que la parentalité (« parenting » en anglais) recouvre les pratiques des parents.

Le terme « Parentalité » figure dans les textes officiels depuis 1997 : « Ensemble des savoir-être et savoir-faire affectifs, techniques, intellectuels et sociaux que les hommes et les femmes doivent mettre en œuvre pour éduquer les enfants » (Ministère de l'emploi et de la solidarité, 1997).

« Parentalité » figure dans les dictionnaires depuis 2001 :

- Petit Larousse : « fonction de parent, notamment sur les plans juridique, moral et socioculturel » ;
- Petit Robert : « qualité de parent, de père et de mère » ;
- Hachette : « ensemble des relations entre parents et enfants ».

⁵⁵ Haut Conseil de la famille (2011a) (voir notamment la fiche 12 « La place des politiques d'accompagnement de la parentalité »).

Haut Conseil de la famille (2011b).

Ces questions avaient aussi été abordées par le HCF dans le cadre de deux avis (« Avis sur le complément de libre choix d'activité et l'accueil des jeunes enfants » de février 2010 et « Avis sur les ruptures et discontinuités de la vie familiale » de juillet 2010) et de leurs notes préparatoires.

Le HCF a aussi abordé le sujet de la médiation familiale et des espaces-rencontres dans son rapport sur les ruptures familiales d'avril 2014 (HCF, 2014).

⁵⁶ HCF (2011a).

On notera que le terme « parentalité » ne distingue plus père et mère puisqu'on s'adresse au « parent »⁵⁷.

3- Les définitions du Conseil de l'Europe

La recommandation du 13 décembre 2006 du Conseil de l'Europe définit « La parentalité comme l'ensemble des fonctions dévolues aux parents pour prendre soin des enfants et les éduquer. La parentalité est centrée sur la relation parent-enfant et comprend des droits et des devoirs pour le développement et l'épanouissement de l'enfant ».

Le conseil de l'Europe a aussi introduit l'idée de « parentalité positive ». Celle-ci se réfère à un comportement parental fondé sur l'intérêt supérieur de l'enfant qui vise à l'élever et à le responsabiliser, qui est non-violent et lui fournit reconnaissance et assistance, en établissant un ensemble de repères favorisant son développement.

Les institutions européennes voire internationales (OCDE) ont ainsi joué un rôle dans la promotion des politiques de soutien à la parentalité, notamment en proposant des « bonnes pratiques », même si ces politiques relèvent de la compétence des Etats-membres⁵⁸.

4- La définition du Comité national de soutien à la parentalité

Créé en novembre 2010 pour trois ans, le CNSP a proposé en 2011 la définition suivante de la parentalité⁵⁹ : « La parentalité désigne l'ensemble des façons d'être et de vivre le fait d'être parent. C'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 ».

II) LES QUESTIONS QUI SE POSENT LORSQU'ON ESSAIE DE DEFINIR LE CHAMP DES POLITIQUES DE SOUTIEN LA PARENTALITE

On est frappé par la grande diversité des dispositifs couverts par le terme de « soutien à la parentalité » : cela peut être vu comme une richesse et une façon d'apporter des réponses différentes à des besoins différents. Ainsi la « Bonne pratique n°1 » identifiée dans l'ouvrage du CAS de 2012 recommande de « Diversifier les services et les modalités d'intervention pour répondre à l'hétérogénéité des besoins et des attentes des parents ».

Globalement, les actions de soutien à la parentalité qui relèvent de la politique familiale sont celles dont le soutien aux parents est l'objectif premier⁶⁰. Dans le domaine de la prévention

⁵⁷ Selon Daly (2013) ou Giampino (2006), cette « neutralité » par rapport au rôle respectif du père et de la mère relèverait moins de la volonté de montrer que la fonction parentale est (doit) de moins en moins (être) « genrée » pour tenir compte de la nécessité de défendre l'égalité des genres sur ce plan (« *gender neutral* ») que du fait de négliger, voire nier cette question de la différence de genre en matière de parentalité (« *gender blind* »).

⁵⁸ Daly, Martin (2013) ; Martin (2014b).

⁵⁹ Voir aussi l'avis du 20 décembre 2012 en annexe 2.

⁶⁰ Cf. l'avis du CNSP de décembre 2012.

sanitaire par exemple, l'accompagnement des parents n'est qu'un moyen d'atteindre un objectif de santé, voire un objectif second.

Nous détaillons ici les caractéristiques des actions de soutien à la parentalité qui font débat, en illustrant avec quelques exemples. Par commodité, on nomme ici les structures par le type de financement ou le « label » qui leur est accordé - par la CNAF le plus souvent. Mais il existe des structures de même type non financées par la branche famille (sur lesquelles on ne dispose guère d'information).

1- Dispositifs (ou actions) universalistes ou ciblées ?

Un certain nombre de définitions (voir par exemple l'avis du CNSP⁶¹) insistent sur le caractère universaliste de ces politiques (elles sont destinées à tous les parents), ce qui n'est pas le cas dans tous les pays, certains adoptant une logique de ciblage des publics⁶².

Dans cette option, il s'agit de soutenir les personnes dans leur fonction parentale (tous les parents sont donc concernés) ; cela fait d'ailleurs écho au fait qu'une large proportion des parents sont demandeurs d'un appui dans les enquêtes sur les besoins des parents (cf. les premiers résultats de l'enquête menée par la CNAF début 2016 sur les besoins et les attentes des parents en matière de soutien à la parentalité⁶³, les enquêtes menées par l'UNAF ou les UDAF⁶⁴...). L'affirmation de l'universalité est aussi un moyen de lutter contre le risque de stigmatisation.

Cependant, certains dispositifs sont – plus ou moins explicitement – ciblés sur certaines populations ou territoires. Ainsi les CLAS⁶⁵, dont la Charte nationale précise qu'ils visent les enfants de familles défavorisées, dont la culture est éloignée de celle de l'école, s'adressent dans les faits en majeure partie aux familles vivant dans les zones de l'éducation prioritaire de l'Education nationale.

On observe aussi un ciblage qui portent sur certaines thématiques (la scolarité, la santé...⁶⁶) ou sur certains âges des enfants (les LAEP⁶⁷ par exemple sont destinées aux familles avec

⁶¹ Cette question de la dimension universaliste ou ciblée des actions de parentalité a cependant été un axe de clivage important au sein du CNSP (cf. Potet Jessica, « Le Comité national de soutien à la parentalité : ethnographique de l'élaboration d'une politique », in « *Etre un bon parent* », une injonction contemporaine (dir. Claude Martin), Presses de l'EHESP, 2014).

⁶² Voir l'ouvrage du CAS (Hamel *et alii*, 2012) qui adopte une perspective internationale.

⁶³ Crépin et al. (2016).

⁶⁴ On peut aussi citer la synthèse réalisée par la CNAF dans Crépin (2011) : « Trois thèmes de demandes des parents ressortent de ces travaux : l'école et les relations avec l'institution scolaire, la vie familiale et les pratiques éducatives quotidiennes, la santé et la prévention des conduites à risque. Deux thèmes sont identifiés du point de vue des professionnels : le lien social et la lutte contre l'isolement, l'appui aux familles fragilisées ».

⁶⁵ CLAS : contrats locaux d'accompagnement à la scolarité. Créés en 2000, « ils concernent des actions visant à apporter un soutien à la scolarité et un complément culturel à ce qui peut être proposé à l'école, pour des enfants rencontrant des difficultés dans leur parcours scolaire. Ils ambitionnent également de renforcer les liens entre la famille et l'école afin de permettre aux parents de suivre l'évolution scolaire de leur enfant » (Igas, 2013).

⁶⁶ Dans sa publication de 2012, l'UNAF mentionne différents domaines dans lesquels les parents rencontrent des difficultés ou qui les préoccupent – tels que perçu par leur réseau local : autorité, communication, adolescence, addictions et conduites à risques – et plus récemment : périnatalité, écrans, médias, réseaux sociaux, orientation scolaire, absentéisme est phobie scolaire.

⁶⁷ LAEP : lieux d'accueil enfants-parents. Ils « visent à favoriser les liens d'attachement précoce entre l'enfant et ses parents. [...] Leurs ambitions sont multiples : démocratiser la psychanalyse en facilitant l'accès pour les jeunes enfants et leurs parents, socialiser les familles et contribuer à l'éducation des jeunes enfants » (Igas,

enfants de moins de 6 ans). Cela correspond d'ailleurs aux domaines et aux âges qui sont identifiés dans les besoins exprimés chez les parents.

On trouve aussi l'idée de difficultés rencontrées par les parents qui justifient leur recours au dispositif (Cour des comptes, 2009) alors que la définition du CAS par exemple est plus large et n'inclut pas cette notion.

Se pose alors la question de la limite entre des actions qui visent à aider les parents qui rencontrent des difficultés « habituelles », « ordinaires » (difficultés scolarité de l'enfant, séparation des parents, difficultés des parents face au petit enfant ou à l'adolescent...) et celles qui apportent un appui à des parents dans des situations particulièrement dégradées ou difficiles. Selon certains, la seconde catégorie doit être exclue du champ du soutien à la parentalité et relève de politiques spécifiques (par exemple la protection de l'enfance⁶⁸).

2- La dimension préventive : le risque de « brouillage des référentiels »

Dans la dimension préventive on essaie d'intervenir (ou d'inciter les parents à venir) avant que les difficultés apparaissent ou lorsqu'elles ne sont pas encore trop importantes.

L'idée d'aider les parents le plus en amont possible des difficultés semble faire consensus. Le financement des LAEP, destiné aux enfants de moins de six ans et leurs parents, par la branche famille en témoigne.

En ce sens, le soutien à la parentalité participe des politiques « d'investissement social », qui suscitent actuellement un vif intérêt. « En France, le soutien à la parentalité mérite l'attention et l'intérêt des pouvoirs publics, ne serait-ce que parce que réassurer les parents à propos de leurs compétences et le renforcement de leurs « habiletés parentales » permet d'éviter des prises en charges ultérieures coûteuses »⁶⁹. L'Igas s'est livré, dans son rapport de 2013, à des premières tentatives d'exercice de comparaisons des dépenses liées à certaines actions préventives de soutien à la parentalité avec le coût de dispositifs curatifs situés plus en aval⁷⁰.

Cependant, certains acteurs du secteur s'opposent à l'idée que les actions de soutien à la parentalité aient pour finalité la prévention de la délinquance juvénile ou de la protection de l'enfance, car ils y voient un risque que les dispositifs s'en trouvent dénaturés.

Dans son rapport de 2013, l'Igas note ainsi que : « 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 prévus par la loi n°2010-1127 du 28 juillet 2010⁷¹.

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

2013). Les LAEP labélisés par la CNAF (bénéficiant de la prestation de service) sont réservés à l'accueil des enfants de moins de six ans, accompagnés d'un parent.

⁶⁸ Le protocole prévu dans le cadre de l'article 2 de la Loi n°2016-297 du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant (reproduit en annexe 3) et qui doit être défini par décret pourrait faire évoluer les frontières entre soutien à la parentalité et protection de l'enfance.

⁶⁹ Jacquey-Vasquez (2015).

⁷⁰ Rapport Igas de 2013, pp.43-44.

⁷¹ Cette mesure a été abrogée en 2013.

l'accompagnement de la parentalité promu par les REAAP⁷² 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 familles ».

3- A l'initiative des parents ?

Les diverses publications que nous avons analysées justifient l'émergence des politiques publiques de soutien à la parentalité comme une réponse aux difficultés particulières des parents dans un contexte de fortes mutations des structures familiales. La fréquence des séparations conjugales et la monoparentalité ou les recompositions familiales qui peuvent les suivre en sont l'un des aspects majeurs. On peut aussi évoquer la place grandissante de l'enfant et de son éducation, qui renforce les exigences faites aux parents – par la société ou par eux-mêmes⁷³.

Cela peut expliquer à la fois la demande accrue des parents en matière de soutien à la parentalité (même si elle est difficile à objectiver) et un certain volontarisme des pouvoirs publics (le vif intérêt porté récemment aux politiques « d'investissement social » n'y est probablement pas étranger), qui contribuent à soutenir le développement des politiques de soutien à la parentalité.

Trois cas de figures sont possibles : la libre initiative des parents, leur orientation par des structures publiques (locales le plus souvent) ou une obligation.

a) Comme il s'agit d'un appui proposé aux parents, c'est d'eux que doit venir la demande.

Les enquêtes portant sur les besoins des parents montrent que leurs attentes sont fortes, pour une large partie d'entre eux.

Si on pense qu'il faut laisser les parents participer aux services de soutien à la parentalité de leur propre initiative, il faut alors veiller à ce qu'ils soient correctement informés de l'offre existante mise à leur disposition.

b) Certaines institutions peuvent orienter les parents vers ces services de soutien aux parents (l'école pour les CLAS, la CAF, ...), mais la participation des parents et de leurs enfants doit rester sur une base volontaire.

C'est notamment le rôle du « Point info famille » (PIF) : ce label créé à la suite de la conférence de la famille de 2003 et accordé par les directions départementales de la cohésion sociale (DDCS) - et qui n'est désormais plus financé par le ministère des Affaires sociales⁷⁴ -, reposait sur un cahier des charges national, visant à développer un réseau de structures pour accueillir, informer et orienter les familles dans tous les domaines pouvant les concerner.

⁷² REAAP : réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents. Ils permettent de mettre en réseau, à l'échelle du département, des actions de nature diverses : groupes de parole, ateliers parents-enfants, sorties culturelles ou de loisirs, conférences-débats... Les actions REAAP ont en commun de cibler les parents en tant qu'éducateur principal de leurs enfants et visent à les accompagner en valorisant leurs compétences parentales (Igas, 2013).

⁷³ Martin (2003) et (2014b).

⁷⁴ Par ailleurs, d'autres labels ont été créés, comme les « maisons des familles » en 2012.

c) Dans certains cas, il peut y avoir injonction, obligation ou sanction

La médiation familiale est un bon exemple de dispositif où coexistent les trois modes d'approche. Les parents qui se séparent peuvent venir de leur propre initiative, sur le conseil d'un tiers (par exemple la CAF dans le cadre du « parcours séparation », l'avocat, le juge...) ou sur injonction du juge (cf. article 373-2-10 du Code civil⁷⁵ et l'amendement n°CL358 au projet de loi sur la Justice du XXI^{ème} siècle qui impose une tentative de médiation familiale préalable à toute saisine en révision du juge aux affaires familiales).

On peut aussi citer les espaces-rencontres⁷⁶ qui sont mobilisés en large partie dans des cas où c'est le juge (juge aux affaires familiales ou le juge des enfants) qui a décidé que ce serait le lieu d'exercice du droit de visite du parent ou de remise de l'enfant après une séparation ou un divorce.

A l'extrême de l'intervention publique, on trouve donc les mesures – coercitives – de « responsabilisation » des parents : elles sont généralement considérées comme relevant d'une démarche allant à l'encontre de celle du soutien à la parentalité, qui vise à soutenir les parents en valorisant leurs compétences, et non à les contraindre car ils ont été identifiés comme des parents « défaillants » ou « débordés », comme on l'a vu plus haut.

Ces mesures coercitives de responsabilisation parentale (contrat de responsabilité parentale) relèvent a priori d'une approche différente et sont souvent exclues du champ des politiques de soutien à la parentalité (rapport de la Cour des comptes, rapport de l'Igas...).

4- On s'adresse aux parents, aux enfants ou aux deux ?

Les actions de soutien à la parentalité doivent s'adresser en priorité aux parents, puisqu'il s'agit de soutenir ou développer leurs compétences parentales. En pratique, certaines interventions s'adressent à la fois aux parents et à leur enfants.

Les actions ne visant que les enfants sont hors champ (et ne doivent pas bénéficier des financements CNAF au titre de l'accompagnement à la fonction parentale). Dans cette perspective, la CNAF essaie par exemple d'éviter que le CLAS ne mette en œuvre que des activités de soutien scolaire, sans véritable action auprès des parents.

Les trois possibilités (parents, enfants et parents, enfants) sont envisagées dans la définition du soutien à la parentalité par le CNSP (cf. son avis de décembre 2012), l'action à destination des parents étant la modalité privilégiée.

Les actions de soutien à la parentalité visant à favoriser le lien parent-enfant sont à cet égard particulières car elles concernent le plus souvent parents et enfants. C'est le cas par exemple

⁷⁵ Article 373-2-10 du Code civil : « En cas de désaccord, le juge s'efforce de concilier les parties. A l'effet de faciliter la recherche par les parents d'un exercice consensuel de l'autorité parentale, le juge peut leur proposer une mesure de médiation et, après avoir recueilli leur accord, désigner un médiateur familial pour y procéder. Il peut leur enjoindre de rencontrer un médiateur familial qui les informera sur l'objet et le déroulement de cette mesure ».

⁷⁶ Ce sont des lieux permettant l'exercice du droit de visite d'un parent ou d'un tiers (grands-parents, membres de la fratrie,...) à un enfant ou sa remise à un parent ou à un tiers. A la suite d'un divorce ou d'une séparation, les espaces-rencontres doivent assurer le maintien ou le rétablissement des liens entre les parents et les enfants lorsque l'exercice d'un droit de visite est particulièrement conflictuel ou présente des difficultés spécifiques – liées à l'alcoolisme, à la santé mentale etc. Sollicitée par les parents, l'utilisation de ces structures peut également être imposée par le juge aux affaires familiales et par le juge des enfants ou par un service social (Igas, 2013).

des aides au départ en vacances familiales destinées aux familles modestes, qui consistent à la fois en un soutien financier et à de l'accompagnement pour organiser les vacances : « bien préparées et accompagnées, les vacances peuvent ainsi être une véritable occasion de redynamiser la cellule familiale et de valoriser les parents dans l'estime qu'ils ont d'eux-mêmes »⁷⁷. On peut aussi citer d'autres activités où la proposition d'activité de loisir parents-enfants se mêle au soutien à la parentalité, comme les ludothèques.

5- Echanges entre parents ou intervention d'un tiers (professionnel, bénévole, parent « expérimenté »...) ?

La question de l'intervention d'un tiers (et en particulier d'un professionnel) est liée à celle du niveau de connaissances et de compétence des parents dans différents domaines touchant à l'éducation de leurs enfants.

Certains acteurs privilégient les échanges entre parents, qui seraient les meilleurs « experts en parentalité », afin de les rassurer sur leurs compétences parentales et pour ne pas imposer de normes de « bon » parent. Le soutien à la parentalité passe alors par une fonction d'animation.

Si un professionnel intervient, on insiste sur sa posture : ni stigmatisant, ni normatif, ni prescriptif, suivant un principe fondateur repris dans l'avis du CNSP : « la reconnaissance du parent comme pleinement compétent pour exercer sa fonction parentale ».

On insiste aussi sur le rôle actif que doit jouer le parent (le parent est « acteur » de l'action proposée – cf. la circulaire de février 2012 et l'avis du CNSP de décembre 2012).

6- Un *continuum* de modalités de « soutien » proposées aux parents

Les actions de soutien à la parentalité sont de nature très diverses : information, accompagnement, soutien⁷⁸... Il existe un *continuum* de types d'actions qui peuvent être conduites en direction des parents. Elles peuvent être plus ou moins « interventionnistes » et viser à encourager, accompagner, infléchir ou corriger les pratiques parentales..., ce qui implique autant de positionnements différents de la part du tiers qui intervient – lorsque c'est le cas.

En particulier, la frontière est difficile à dessiner entre information et soutien à la parentalité. Dans l'idéal, on a en effet besoin de maîtriser un certain nombre de connaissances pour bien s'occuper de ses enfants : dans les domaines scolaires et sur le système scolaire lui-même, sur la santé, etc. Pour autant, considérer que toute action d'information des parents dans un large périmètre de domaine relève du soutien à la parentalité en élargirait le périmètre de façon probablement excessive.

Par ailleurs, « les interventions sont principalement collectives ». Toutefois, la médiation familiale, l'intervention des TISF⁷⁹ et le parrainage de proximité⁸⁰ relèvent principalement de l'action individuelle » (Igas, 2013)

⁷⁷ Igas, 2013.

⁷⁸ Les définitions du « soutien » et de « l'accompagnement » sont d'ailleurs très variables (rapport HCF de 2011, guide FNARS, Igas...).

⁷⁹ Anciennement « travailleuses familiales », les techniciennes de l'intervention sociale et familiale (profession reconnue par un diplôme d'Etat depuis 2006) ont pour mission d'accompagner des personnes au quotidien pour favoriser leur autonomie. « Si le travail des TISF ne se limite pas à l'intervention auprès de familles, ce secteur

III) LE CHAMP RETENU POUR LES TRAVAUX DU HCF

1- En première approche, nous analyserons de façon détaillée les cinq dispositifs du « premier cercle » défini dans le rapport Igas de 2013 : REAAP, LAEP, CLAS, médiation familiale et espaces de rencontre⁸¹.

On se centre sur les dispositifs dont la vocation première est le soutien à la parentalité (qui relèvent donc *stricto sensu* de la politique familiale) et ont pour objet les « compétences parentales » (on exclut par exemple à ce titre les aides à la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle⁸², les aides financières visant à soutenir les conditions de vie des familles).

On vise donc avant tout les actions à destination des parents. Dans une conception « relationnelle » du rôle de parent, on inclut aussi celles qui favorisent le lien parent-enfant (et qui associent donc ces derniers) ; dans certains cas, les frontières avec les politiques de l'enfance et de la jeunesse sont poreuses. On exclura cependant de notre réflexion la question des congés parentaux.

Certains de ces dispositifs sont universels, d'autres plus ciblés (de façon plus ou moins explicite).

On se situe (plutôt) sur le champ des difficultés ordinaires, fréquemment rencontrées par les parents (dont les séparations et divorces font partie).

On exclut de fait les dispositifs coercitifs ou sanctionnant les parents. La majeure partie repose sur une participation volontaire.

On est au final assez proche du champ circonscrit par le CNSP. Comme on l'a dit plus haut, on nomme ces dispositifs en référence à la façon dont elles sont définies par leur mode de financement (essentiellement par la branche famille) ou un processus de « labellisation » ; mais il existe des structures de même type non financées (ou non « labellisées), que l'on connaît assez logiquement moins bien (même si le développement des schémas territoriaux des services aux familles pourraient permettre de progresser sur ce point).

Une structure ou une association peut proposer plusieurs types de services de soutien à la parentalité, et donc être financé(e) au titre de différentes prestations de service par exemple.

2- L'analyse de la gouvernance portera sur un champ plus large

En lien avec des besoins des parents qui portent sur un champ moins restreint, les questions de gouvernance seront néanmoins abordées de façon plus large.

constitue l'activité la plus spécifique des techniciens dans la mesure où elle concilie l'aide à domicile, le soutien éducatif et l'assistance sociale » (Igas, 2013).

⁸⁰ Le parrainage de proximité consiste à donner la possibilité à un enfant ou à un adolescent de bénéficier de liens privilégiés avec un « parrain » bénévole.

⁸¹ Le rapport Igas incluait aussi les Points info familles (PIF) (label DDSC) dont l'organisation est désormais confiée aux coordonnateurs REAAP (Instruction N° DGCS/SD2C/107 du 9 avril 2014 relative aux évolutions de la politique départementale de soutien à la parentalité).

⁸² On peut noter à ce titre que le principe d'action initial des REAAP « 4. Favoriser une meilleure conciliation des temps familiaux et professionnels » a disparu dans la nouvelle version de la charte des REAAP de 2006.

3- On associe habituellement des objectifs à ces dispositifs « noyau dur »

- Accompagner les compétences parentales et accroître la confiance des parents dans leurs compétences (REAAP)
- Favoriser la qualité du lien d'attachement parents-enfants (LAEP)
- Prévenir la rupture du lien familial, apaiser les conflits intrafamiliaux et favoriser l'élaboration d'accords dans l'intérêt de l'enfant (médiation familiale et espaces de rencontre)
- Accompagner les enfants et leurs familles dans le parcours scolaire (CLAS)

4- Porteurs de projets et financeurs

Les structures concernées sont issues d'initiatives portées par le milieu associatif et les collectivités locales. Les CAF ne sont gestionnaires directs que de façon marginale⁸³.

Sur le périmètre des dispositifs cofinancés par la CNAF, le financement provient en majorité de la branche famille, dans une moindre mesure de l'Etat et des collectivités locales. Les services proposées aux parents le sont généralement gratuitement ou à faible coût⁸⁴.

⁸³ Il n'y a plus de gestion directe des DDCS depuis 2013.

⁸⁴ Si le service de médiation familiale est conventionné, les caisses d'allocations familiales (CAF) prennent en charge une part importante du coût de la médiation familiale dans le cadre d'une prestation de service. Dans ce cas, seulement une participation au coût de la médiation est demandée aux personnes intéressées en fonction de leur revenu (par exemple autour de 8€ par séance pour une personne au Smic, entre 32€ et 51€ par séance pour une personne gagnant entre 2200€ et 3800€ net par mois).

SECTION 2 – FICHES SUR CINQ DISPOSITIFS DE SOUTIEN A LA PARENTALITE : REAAP, LAEP, CLAS, MEDIATION FAMILIALE, ESPACES DE RENCONTRE

I) LES RESEAUX D'ECOUTE, D'APPUI ET D'ACCOMPAGNEMENT DES PARENTS (REAAP)

Créés en 1999 par l'Etat⁸⁵ à la suite de la Conférence de la Famille de juin 1998, les Réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents (REAAP) sont considérés comme « l'outil phare et fédérateur de la politique de soutien à la parentalité » (Igas, 2013).

Les principes qui régissent les REAAP (définis dans leur charte nationale) constituent des orientations fortes pour l'ensemble des actions de soutien à la parentalité.

1-Définition

La CNAF définit un Réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents (REAAP) comme « un réseau d'institutions, d'associations et de structures qui proposent des actions, des activités, pour, par et avec les parents. Il s'adresse à toutes les familles et à tous les bénévoles et professionnels associatifs ou institutionnels désireux d'accompagner les parents dans leur rôle éducatif auprès de leurs enfants. Le dispositif vise à organiser la mise en réseau des opérateurs participant à l'appui à la fonction parentale, dans le respect de leur diversité et en s'efforçant de construire une cohérence et une visibilité des actions sur le territoire. Le dispositif REAAP cherche à développer le soutien aux projets en s'appuyant sur les initiatives déjà existantes mais aussi en développant de nouvelles actions, dans le but de proposer une offre territoriale diversifiée, mieux structurée et identifiée pour réduire les inégalités d'accès des parents ».

Il existe des structures qui remplissent les mêmes fonctions que le REAAP sans être labellisées ou financées comme tel par la CNAF, sur lesquelles nous ne disposons guère d'information.

2-Objectifs

« Leur objectif est double : « mettre en réseau » tous les acteurs du soutien à la parentalité sur un territoire mais également veiller à améliorer les compétences parentales pour renforcer leurs capacités éducatives »⁸⁶.

Les REAAP participent ainsi de l'objectif d'accompagnement des compétences parentales et d'amélioration de la confiance des parents dans leurs compétences.

La circulaire du 9 mars 1999, qui crée les REAAP, leur donne les objectifs suivants : « Au-delà de susciter les occasions de rencontres et d'échanges entre parents, les REAAP ont pour objectif de mettre à leur disposition des services et des moyens leur permettant d'assumer pleinement, et en premier, leur rôle éducatif ».

⁸⁵ sous l'impulsion de la Délégation interministérielle à la famille.

⁸⁶ Campéon *et al.* (2014).

3-Publics-cibles

Les REAAP ont une vocation généraliste ; ils s'adressent à tous les parents d'enfants mineurs.

La Cour des comptes (2009) note que « les souhaits exprimés par les financeurs d'en cibler les actions vers l'amélioration des relations entre les familles et l'école (2001), le respect de l'obligation scolaire (2003) ou la protection de l'enfance (2008) sont largement demeurés sans suite ».

4-Cadre juridique, référentiels

Les REAAP ont été créés par la circulaire du 9 mars 1999, à laquelle était annexée une charte nationale. Cette dernière a été actualisée en 2006 (annexe 4).

D'après l'Igas (2013), la charte des REAAP constitue un « socle de référence pour les futurs développements de la politique de soutien à la parentalité » ; c'est un « référentiel connu, approprié et utilisé ».

Les circulaires REAAP

1999

Circulaire DIF/DAS/DIV/DPM n° 99-153 du 9 mars 1999 relative aux réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents

www.sante.gouv.fr/fichiers/bo/1999/99-11/a0110762.htm

Elle crée les REAAP, avec une charte des REAAP en annexe.

2001

Circulaire interministérielle/délégation à la ville n° 2001-150 du 20 mars 2001 relative au développement des réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents

www.sante.gouv.fr/fichiers/bo/2001/01-12/a0120783.htm

Elle fixe pour priorité un partenariat plus intensif entre les familles et l'école.

Note de service DIF n° 2001/233 du 23 mai 2001 complémentaire à la circulaire du 20 mars 2001 sur les réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents

www.sante.gouv.fr/fichiers/bo/2001/01-29/a0291808.htm

Note de service N° 2001-123 du 5 juillet 2001 du ministère de l'Education Nationale

www.education.gouv.fr/botexte/bo010712/MENE0101449N.htm

2002

Circulaire cabinet délégué à la famille, à l'enfance et aux personnes handicapées/DIF/MEN n° 2002- 231 du 17 avril 2002 relative au développement des réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents. Echange, entraide et solidarité entre parents. Relations entre les familles et l'école

www.sante.gouv.fr/fichiers/bo/2002/02-16/a0161444.htm

2003

Circulaire DIF/DGAS/DESCO/DIV/DPM n° 2003-317 du 12 juin 2003 relative au développement des réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents. Echange, entraide et solidarité entre parents

www.sante.gouv.fr/fichiers/bo/2003/03-34/a0342547.htm

2004

Circulaire DIF/DGAS/DESCO/DIV/DPM n° 2004/351 du 13 juillet 2004 relative aux réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents, REAAP

www.sante.gouv.fr/fichiers/bo/2004/04-36/a0362541.htm

2006

Circulaire DIF/DGAS/2B/DESCO/DIV/DPM n° 2006-65 du 13 février 2006 relative aux réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents, REAAP

www.sante.gouv.fr/fichiers/bo/2006/06-03/a0030042.htm

Elle définit une nouvelle charte des REAAP.

2008

Circulaire interministérielle n° DIF/DGAS/2B/DAIC/DGESCO/DIV/2008/361 du 11 décembre 2008 relative aux Réseaux d'Ecoute, d'Appui et d'Accompagnement des Parents (REAAP)

www.sante.gouv.fr/fichiers/bo/2009/09-01/ste_20090001_0100_0275.pdf

Elle invite les REAAP à contribuer au volet prévention de la protection de l'enfance.

2012

Circulaire interministérielle n° DGCS/SD2C/DPJJ/SAD-JAV/DGESCO/SG-CIV/ DAIC /2012/63 du 7 février 2012 relative à la coordination des dispositifs de soutien à la parentalité au plan départemental

<http://i.ville.gouv.fr/referenc/7865>

Lettre circulaire n°2012-093 du 23 mai 2012 relative à la coordination départementale des dispositifs de soutien à la parentalité

2014

Circulaire n°2014-017 relative au renforcement du soutien à la parentalité dans la COG2013-2017 ; une nouvelle dynamique

Instruction n°DGCS/SD2C/107 du 9 avril 2014 relative aux évolutions de la politique départementale de soutien à la parentalité

5- Principes et fonctionnement des Réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents (REAAP)

Les REAAP « mettent en réseau tous ceux qui contribuent à conforter les parents dans leur rôle structurant vis-à-vis de leur enfants » (circulaire de mars 1999).

a) Principes

Ils sont définis dans la charte des REAAP.

Etablie en 1999 (en annexe de la circulaire de création), elle a été revue en 2006⁸⁷ afin de tenir compte de l'évolution du dispositif après plusieurs années de fonctionnement (annexe 4). La valorisation des compétences parentales est centrale et la participation active des parents au Réseau est souhaitée. La charte affirme l'universalité de l'offre (encadré).

Encadré – Les grands principes animant les REAAP

(extrait de la circulaire du 21/12/2008)

« La charte des REAAP établie en 2006 [...] pose les fondements des REAAP. Ceux-ci recouvrent quatre grands principes rappelés ci-dessous :

- aider les parents en prenant appui sur leurs savoir-faire et ressources. Les REAAP doivent avoir pour objectif d'aider les parents à esquisser, notamment, des réponses aux questions qu'ils se posent sur l'exercice de leur parentalité mais aussi face aux difficultés qu'ils peuvent rencontrer avec leurs enfants ;
- respecter les principes de neutralité politique, philosophique et confessionnelle. En vertu de ces principes, il convient de veiller à ce que les actions s'adressent à toutes les familles quelles qu'elles soient. Les actions doivent se dérouler dans une acceptation de la diversité des formes d'exercice de la fonction parentale et éviter toute stigmatisation des personnes présentes ;
- les parents, acteurs privilégiés des réseaux. Les professionnels interviennent en appui en apportant des compétences particulières (animation de groupes de paroles, appui technique aux parents engagés dans l'animation d'action conseil ou orientation vers les dispositifs existants...) ;
- inscription du dispositif dans une démarche partenariale tant au niveau de la réflexion que du développement des actions menées dans le cadre des REAAP ».

⁸⁷ Circulaire n°2006/65 du 13 février 2006.

b) Actions menées

Les domaines d'actions des REAAP et leurs modalités sont diverses. A titre illustratif, on trouve les domaines d'action suivants : prévention et appui aux familles fragiles ; coparentalité et aide aux parents en conflit ou en voie de séparation ; accueil de la petite enfance ; soutien aux parents d'adolescents et de préadolescents ; relations entre la famille et l'école ; place faite au père, articulation vie familiale/vie professionnelle ; lieux de ressources et d'information sur les services aux familles et les questions de parentalité.

Les modalités d'action suivante sont listées : groupe de parole, groupe de parents et groupes d'activités de parents ; cycle de conférences-débats ; lieu d'accueil parents/enfants, groupes d'activités parents/enfants, vacances ou sorties en famille ; lieu d'accueil ou d'écoute individuel ; permanence téléphonique (écoute, information, orientation) ; expression culturelle et artistique (théâtre, écriture...) ; médiation entre les familles et les institutions (adultes relais).

Dans le cadre de la mise en place de la remontée des données d'activité des REAAP par la CNAF, une action REAAP est définie comme « un ensemble organisé d'activités réalisées dans le but de modifier une situation et de répondre à des besoins exprimés ou évalués. Ces actions doivent intégrer une dimension d'appui à la parentalité visant à mettre en avant le rôle du (des) parent(s) et le lien parent-enfant. Une action se déroule sous une seule forme (groupe de parole, atelier parents-enfants...) Par exemple, un groupe de parole qui se réunit à un rythme régulier sur l'année est une action. En revanche, si dans le cadre du projet sont mis en place un cycle de conférence et un groupe de parole, vous compterez deux actions »⁸⁸.

6- Pilotage et gouvernance nationales et locales, articulation avec d'autres dispositifs, notamment de soutien à la parentalité

En 2014, avec la suppression des financements des DGCS/DDCS⁸⁹ et leur retrait de la gestion directe des appels à projet, du secrétariat des réseaux ou de l'animation des territoires, CNAF et CAF deviennent de fait les acteurs principaux de la politique de soutien à la parentalité, dans un contexte de mise en place des schémas territoriaux des services aux familles. Les travaux menés par l'instance stratégique (qui définit le schéma territorial des services aux familles et en assure le suivi et l'évaluation) le sont sous l'égide du préfet de département, avec l'appui de la Caf. Elle s'appuie sur la Commission technique REAAP du Comité opérationnel Parentalité qui dépend de l'instance départementale stratégique (cf. le schéma en annexe 5).

Le pilotage des REAAP s'organise majoritairement sous forme partenariale avec une prépondérance des CAF comme pilotes⁹⁰.

Le REAAP se situe au centre des différents dispositifs de soutien à la parentalité.

- Dans son rapport de 2013, l'Igas avait recommandé de rassembler les actions REAAP et CLAS au sein d'un fonds unique « Parentalité » et de les décliner sous forme d'appels à projets départementaux (sans distinction CLAS-REAAP), avec le regroupement des comités départementaux REAAP et CLAS de l'époque.

⁸⁸ *Lexique d'accompagnement pour le remplissage du questionnaire d'activité REAAP*, CNAF.

⁸⁹ Direction générale de la cohésion sociale ; directions départementales de la cohésion sociale.

⁹⁰ Bilan REAAP 2011, DGCS.

- Le REAAP doit aussi se coordonner avec les instances relatives à la médiation familiale
- Depuis 2014, les REAAP ont pour mission d'animer le réseau des Points Info Familles (PIF).

Il doit aussi s'articuler avec les équipes de réussite éducative de la politique de la Ville (encadré).

Encadré - Le Programme de Réussite Éducative (PRE)

Le Programme de Réussite Éducative (PRE) a été créé en 2005 et placé sous l'égide du ministère délégué à la Ville via l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé – disparu en 2014 au profit du Commissariat général à l'égalité des territoires). Il est destiné aux enfants entre 2 et 16 ans scolarisés en éducation prioritaire ou en territoire "politique de la ville". L'enfant et pas seulement l'élève est concerné, par conséquent aussi hors temps scolaire. Il s'agit de repérer les difficultés de manière globale et les analyser pour mettre en place une réponse individuelle propre à chaque situation. Dans chaque quartier politique de la ville, l'équipe pluridisciplinaire de réussite éducative est l'instance de réflexion locale sur la solution individuelle à proposer à l'enfant et sa famille. Elle est composée d'intervenants variables selon les équipes locales et travaille dans un cadre réglementé (charte de confidentialité, informations non nominatives...) qui protège enfants et professionnels.

Actions collectives (d'aide à la parentalité par exemple) et actions individuelles (accompagnements personnalisés divers, du type accompagnement dans un centre de soins ou pour une activité de loisir) peuvent être financées par le PRE.

7-Financement

a) Modalités de financement des REAAP par la branche famille

a1) Les financements nationaux (« fonds affectés » CNAF)

Avec la création du Fonds National REAAP en 2009⁹¹, la branche famille est devenue le principal financeur des REAAP, dans un contexte de forte baisse des financements de l'Etat (baisse de -48% du BOP 106⁹² entre 2008 et 2009). Les crédits de la branche sont ainsi passé de 4,6 M€ sur fonds locaux en 2008 à 15,2M€ sur fonds locaux et nationaux en 2012.

Le « tuilage » des crédits entre l'État et la CNAF s'est assez bien opéré entre 2008 et 2009 puisque les crédits totaux ont baissé de moins de 1%⁹³.

Les crédits REAAP ont ralenti en fin de COG 2009-2012. En effet, pour rester dans l'épave budgétaire de la COG qui avait inscrit un total de 37 M€ au titre du fonds national REAAP, la CNAF n'a pas répondu favorablement à toutes les demandes de financements complémentaires remontés par les CAF).

Suite aux objectifs fixés dans la COG 2013-2017, le Fonds National REAAP a évolué à compter du 1^{er} janvier 2014 vers un Fonds National Parentalité qui comprend deux volets : le volet 1 est destiné au financement des actions de soutien à la parentalité développées par les porteurs de projet dans le cadre des REAAP (15 138M€ de dépenses en 2014 et 17 792 en

⁹¹ dans le cadre de la COG 2009-2012.

⁹² Programme 106 « Actions en faveur des familles vulnérables » (ministère des Affaires sociales).

⁹³ Voir notamment Bilan REAAP 2009, DGCS.

2015⁹⁴) et notamment à compenser l'arrêt des financements Etat (DGCS/DDCS des Affaires sociales) ; le volet 2 est destiné au financement de la fonction d'animation au sein de la gouvernance partenariale du soutien à la parentalité (*encadré*).

Les dépenses en faveur du Fonds National Parentalité ont augmenté de 20% en 2015 : +17,5% pour le premier volet, +34,4% pour le second.

Les crédits du Fonds sont affectés chaque année par la Cnaf aux Caf en tenant compte des besoins financiers remontés par ces dernières.

a11) Le volet 1

La mobilisation du volet 1 du Fonds National Parentalité repose sur un appel à projet annuel établi sur la base d'un recensement des besoins par le comité technique REAAP.

Des porteurs de projet (associatifs, institutionnels, associations de parents...) sur les territoires y répondent. Ces projets sont étudiés et validés au regard de la charte nationale REAAP dans le cadre d'une instance départementale partenariale large (Etat, Conseil départemental, CAF, Udaf, Education nationale, autres associations...). Ensuite, un comité de financeurs détermine la liste des projets qui seront subventionnés et le montant de la subvention. Les financeurs sont principalement les Caf, les communes, la MSA et le conseil départemental.

« Les actions financées dans le cadre des REAAP doivent répondre aux principes énoncés dans la charte nationale des REAAP (en particulier valoriser le rôle et les compétences éducatives des parents, solliciter l'implication parentale, privilégier les rencontres parents-enfants...), tenir compte de l'évaluation faite des actions conduites au cours de l'exercice précédent et être en cohérence avec le diagnostic territorial partagé en vue de pérenniser les actions les plus adaptées aux besoins des familles du territoire et des éléments constitutifs des schémas territoriaux des services aux familles » (CNAF). Elles doivent aussi bénéficier d'un cofinancement (ou de mises à disposition de moyens matériels ou humains) : financements sur fonds propres de différentes institutions concernées : CAF, MSA, Conseil général, Etat, communes et intercommunalités, autres structures collectives ou associatives...).

Le fonds REAAP ne peut pas être mobilisé pour financer durablement des structures ou des postes de travailleurs sociaux car cela empêcherait un certain renouvellement des structures financées. Il doit financer des actions, que la CNAF définit de la façon suivante : « ensemble organisé d'activités réalisés dans le but de modifier une situation et de répondre à des besoins exprimés ou évalués. [...] Par exemple, un groupe de parole qui se réunit à un rythme régulier sur l'année est une action. En revanche, chacune des rencontres est une activité »⁹⁵. Certaines actions des LAEP ou des CLAS⁹⁶ peuvent bénéficier de ces financements REAAP.

⁹⁴ Source : ventilation fonctionnelle des dépenses d'actions sociales (VFDAS). Il n'existe pas de données Sias sur le financement des REAAP et les questionnaires d'activité des REAAP (dont l'annexe financière) dont la remontée était assurée par la DGCS jusqu'à l'année 2012 n'ont pas été exploitées pour l'année 2012.

⁹⁵ Lexique des REAAP.

⁹⁶ D'après la CNAF, 46% des structures qui portent du CLAS proposent également une ou des actions REAAP.

Encadré - Exemples d'actions REAAP et de thématiques qui y sont abordées (source : CNAF)

Les actions consistent par exemple, à :

- créer des lieux de rencontre entre parents, afin de faciliter les échanges sur les difficultés de la vie quotidienne, la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle, les relations avec l'école..., dans le but de trouver ensemble des solutions appropriées (« réseaux de parents ») ;
- organiser des groupes de parole pour les parents, sur les questions relatives à la vie commune, aux relations avec leurs enfants ;
- favoriser des lieux d'accueil parents/jeunes enfants, des lieux de médiation parents/adolescents.

Peuvent entre autres, être abordées les questions suivantes : place de chacun des parents, père et mère, auprès de leurs enfants ; confiance dans leur capacité éducative ; attention à l'enfant et à ses besoins ; responsabilité des parents dans la protection de leur enfant et pour une éducation sans violence ; relations et liens parents enfants et éducation dans le milieu familial (questions relatives à l'autorité, à la gestion des conflits et au respect des règles de vie) ; instauration de limites ; santé ; sexualité ; « crise d'adolescence » ; conduites à risques.

a12) Le volet 2

L'existence d'une fonction d'animation formalisée et correctement dimensionnée était considérée dans le rapport de l'Igas (2013) comme un facteur déterminant pour le dynamisme des actions développées par les porteurs de projet.

Dans la suite des recommandations de l'IGAS, un fonds spécifique pour financer l'animation a donc été créé. C'est le « volet 2 » du fonds national Parentalité créé en 2014.

Objectifs

Un référencement de la fonction d'animation précise que cette fonction recouvre deux grandes missions⁹⁷:

- une mission de coordination, à l'échelon départemental, pour appuyer le(s) comité(s) de pilotage et la structuration des différents dispositifs composant l'offre de soutien à la parentalité ;
- une mission d'animation d'un ou plusieurs réseau(x) d'acteurs au plus proche des territoires, constitué(s) des acteurs associatifs, des professionnels de l'intervention sociale et des parents eux-mêmes.

Modalités de financement des CAF

Un crédit d'au maximum 50 000€ peut être versée à la CAF pour assurer la fonction d'animation dans le département⁹⁸ (cette fonction pouvant être déléguée à des associations : UDAF, Fédération des centres sociaux, Association des collectifs enfants parents professionnels (ACEPP)...)⁹⁹. Le niveau du crédit dépend de la satisfaction de différentes fonctions :

- avoir mis en place le comité départemental de soutien à la parentalité (CDSP) et/ou comité départemental de services aux familles (CDSF) dans les départements préfigurateurs ayant fait ce choix ;

⁹⁷ Voir l'annexe 1 de la note de la CNAF sur le pilotage en annexe 18.

⁹⁸ D'où le montant prévisionnel de 50 000€ *102 CAF = 5,1 millions d'euros, qui correspond à une dépense maximale (d'autant plus que le nombre de CAF est passé de 102 à 101 avec la fermeture de la caisse maritime d'allocations familiales fin 2015.

⁹⁹ C'est actuellement le cas pour 7 CAF.

- s'appuyer sur un co-financement de la fonction d'animation ;
- déployer cette fonction en conformité avec le référencement national.

Si ces trois critères sont remplis, le financement de 50 000€ est attribué à 100%. Dans le cas où seule la CDSP/CDSF est mise en place, le financement est attribué à 50%. En juillet 2016, 85 CAF ont été dotées d'une enveloppe de 50 000€, 11 de 25 000€ et 5 une enveloppe nulle.

Cette aide permet de financer un ETP, en général le « référent parentalité », ainsi que des actions de coordination.

La sous-consommation du volet 2 en 2014 et 2015 (respectivement 2,73M€ et 3,67M€, pour une enveloppe de 5,1M€ pour chacune de ces années, soit des taux de consommation des crédits de 54% en 2014 et 72% en 2015), ainsi que la progression de +34% observée entre ces deux dates, reflètent une montée en charge progressive de la mise en place des instances départementales de pilotage (CDSP et/ou CDSF).

Par ailleurs, certaines CAF mobilisent aussi leurs fonds locaux pour financer la fonction d'animation (environ les deux-tiers d'après la note pour la Commission d'action sociale du 20 octobre 2015). Au final, la branche famille est le principal financeur puisqu'elle assure plus de 80% des dépenses de l'espèce.

a2) Financements locaux des CAF

Les REAAP peuvent aussi bénéficier des fonds locaux des caisses pour des aides au fonctionnement (4,327M€ en 2015) ou à l'investissement (0,376M€ en 2015).

a3) Bilan global

Le financement CNAF/CAF pour les deux volets s'élève à 26,375M€ en 2015. Les REAAP constituent ainsi le deuxième poste de dépenses d'action sociale de parentalité CNAF/CAF, après les CLAS, avec une forte augmentation des crédits depuis le début de la COG (+73% entre 2012 et 2015¹⁰⁰).

b) Financeurs et montant total des dépenses

Les autres financeurs des REAAP sont : la Mutualité sociale agricole (MSA), les communes et le conseil départemental, l'Acse¹⁰¹... A compter de 2014, les financements DGCS/DDCS ont pris fin.

Le système d'information sur les REAAP étant en cours de rénovation, nous ne disposons pas de l'actualisation de la répartition des financeurs des REAAP depuis l'année 2011 (rapport Igas de 2013 à partir des données CNAF et DGCS – annexe 6). Il n'est donc en particulier pas possible de savoir dans quelle mesure les financements de la CNAF ont pris le relais des crédits Etat¹⁰² en baisse.

¹⁰⁰ Source : Ventilation fonctionnelle des données d'actions sociale – VFDAS

¹⁰¹ Disparu en 2014 au profit du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET).

¹⁰² Affaires sociales.

Encadré – Des financements CNAF pour les REAAP probablement sous-estimés dans le rapport Igas de 2013

Dans son rapport de 2013, sur la base des données alors disponibles, l'Igas estimait les dépenses REAAP tous financeurs confondus à 30M€ en 2010-2011, dont 39% prises en charge par la CNAF/CAF, soit un montant un peu inférieur à 12M€. Dans les données produites depuis, le montant des dépenses d'action sociale CNAF/CAF sont d'un niveau supérieur, 14M€ en 2010 et 14,575 en 2011¹⁰³. On peut interpréter ces écarts de deux façons : soit la répartition des financeurs présentée dans le rapport Igas sous-estimait la part de la CNAF, soit (si l'on fait l'hypothèse que la répartition était correcte) c'était le montant total des dépenses REAAP qui était sous-estimé. Pour mémoire, le montant des dépenses d'action sociale CNAF/CAF pour les REAAP s'établit à 26,375M€ en 2015.

8- COG Etat-CNAF : objectifs, indicateurs, crédits (prévisions et réalisations)

a) La COG 2009-2012

Les principales mesures de la COG 2009-2012 concernant les REAAP sont les suivantes :

- création d'un Fond national REAAP prenant le relais de l'Etat, soit une augmentation et une restructuration des moyens financiers ;
- renforcement de l'implication de la CNAF dans le pilotage et l'évaluation au niveau national, avec une contribution à la réforme du pilotage pour favoriser la synergie entre les différents dispositifs concourant à la parentalité (CLAS, LAEP et médiation familiale) ;
- place croissante des CAF dans la coordination et l'animation des dispositifs locaux.

Les REAAP ont connu un fort développement en 2009 et tout particulièrement en 2010 du fait de la création du Fonds National REAAP. Parallèlement, la diminution des crédits apportés par les autres financeurs a ralenti ce dynamisme en 2011 et en 2012.

b) La COG 2013-2017

La COG 2013-2017 fixe des objectifs de renforcement du pilotage et de la fonction d'animation de l'ensemble des dispositifs de soutien à la parentalité, de développement des actions des REAAP et d'une offre territoriale diversifiée.

Un indicateur de la COG porte sur les REAAP (*indicateur F3-11 - Taux de recours aux REAAP*). Il rapporte le nombre de familles (différentes) concernées par les actions REAAP à l'effectif des familles ayant un enfant mineur. La cible initiale était de 30% à l'horizon 2017. Elle a été ramenée à 11,6% à l'horizon 2017, compte tenu de l'arrêt des financements DDCS.

Il n'existe pas d'indicateur portant sur la répartition géographique/territoriale des REAAP mais il existe un objectif global qui couvre tous les dispositifs de parentalité (*indicateur F3-15 de la COG - Taux de communes de plus de 10 000 habitants couvertes par un dispositif de soutien à la parentalité*). En 2014, 83,4% des communes de plus de 10 000 habitants étaient couvertes par un des dispositifs de soutien à la parentalité (82% en 2013, 83% en 2012 et 81% en 2011)¹⁰⁴.

¹⁰³ Source : VFDAS 2010, CNAF. Il s'agit d'une comptabilité en « charges à payer » (et non en « droit réel » - cf. annexe 16).

¹⁰⁴ Les communes de plus de 10 000 habitants rassemblent environ de la moitié de la population.

9- Données d'activité

a) Le système d'information sur l'activité des REAAP est en cours de rénovation

Le suivi des données d'activité des REAAP (et des CLAS) a été assuré par la DGCS jusqu'en 2012, à l'aide d'un questionnaire d'activité (données déclaratives). Le dernier bilan REAAP disponible porte sur l'année 2011, les données 2012 n'ayant pas été exploitées. La CNAF a ensuite pris le relais : dans le cadre du questionnaire de suivi de la démarche stratégique de la CNAF pour l'année 2013 ; à partir de 2014, la remontée des données des REAAP (et CLAS) est réalisée directement par les porteurs de projets, via un lien internet mis à disposition par la CAF de leur département. La CNAF estime qu'au moins deux années sont nécessaires pour que les remontées soient fiables ; les premières données complètes, qui porteront sur l'année 2016, seront disponibles en 2017.

En outre, la mise en place de remontée d'information par les CAF a conduit à un travail de définition important (d'une action REAAP, d'un groupe de parole etc.). Le champ des données CNAF est différent de celui des données DGCS puisqu'il est restreint aux actions REAAP financées dans le cadre du volet 1 du Fonds national parentalité.

Du fait de ces évolutions méthodologiques, qui sont très positives, les données CNAF (même lorsqu'elles seront arrivées à maturité) ne pourront pas être comparées aux données antérieures produites par la DGCS.

A côté des questionnaires d'activité, la CNAF dispose par ailleurs de données sur ses dépenses d'action sociale.

b) Le nombre d'actions REAAP est très volatile d'une année sur l'autre dans les bilans DGCS

Les données produites par la DGCS (qui sont les seules dont nous disposons à ce stade, jusqu'en 2011) apparaissent très volatiles d'une année sur l'autre, comme on l'observe dans le tableau ci-dessous¹⁰⁵.

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Actions REAAP	6 053	5 725	6 024	6 133	10 967	8 188	5 397	10 409
Bénéficiaires	360 389	606 906	679 289	814 899	796 567	538 769	813 368	1 252 438
Nombre moyen de bénéficiaires par action	60	106	113	133	73	66	151	120

Source : DGCS

Cette volatilité s'expliquerait par la grande hétérogénéité des actions REAAP (qui s'illustre dans la variabilité du nombre de bénéficiaire par action REAAP) ainsi que par la forte

¹⁰⁵ La DGCS n'a pas exploité les données relatives à l'année 2012.

variabilité du taux de réponse au questionnaire d'activité¹⁰⁶, l'absence de « redressement » des données ainsi que des changements méthodologiques.

Une fois les données CNAF stabilisées, si l'on continuait à observer cette volatilité du fait de la diversité des projets REAAP financés d'une année sur l'autre, il faudrait alors envisager de privilégier un autre indicateur pour mesurer l'impact des financements publics.

c) Les données 2014 produites par la CNAF

D'après la CNAF, il y a eu 5 355 actions REAAP en 2014. Si on rapporte le montant financé par la CNAF¹⁰⁷ au nombre d'actions, on obtient un financement moyen de 3 300€ par action. Comme on l'a vu plus haut, l'objectif COG porte sur le nombre de familles avec au moins un enfant mineur touchées par une action financée au titre d'un REAAP. Initialement fixé à 30% à horizon 2017, il a été revu en 2014 à 11,6% (toujours à horizon 2017), suite à l'arrêt des financements DGCS/DDCS.

Les données 2014 issues de la remontée d'information nouvellement mise en place par la CNAF¹⁰⁸ font état de 366 429 familles différentes touchées par une action financée au titre du volet 1 (« actions REAAP ») du Fonds national parentalité. Si on les ramène aux 8 269 487 familles avec au moins un enfant mineur en 2014, on obtient un taux de couverture de 4,4%. La CNAF signale cependant que ces chiffres doivent être considérés avec précaution, puisqu'ils sont issus d'un système d'information qui est en train de monter en charge ; il n'est pas possible de dire si ce chiffre est sur ou sous-estimé¹⁰⁹.

Ce chiffre 2014 et l'objectif inscrit dans la COG 2013-2017 ne sont en tout cas pas comparables à celui qui figure dans le rapport Igas de 2013. S'appuyant sur le Bilan REAAP 2010 établi par la DGCS, c'est le nombre de « bénéficiaires » d'une action REAAP (813 368), et non le nombre de familles différentes, que l'Igas a rapporté au nombre de familles avec au moins un enfant mineur (7 919 000), pour obtenir un taux de 10,3% pour l'année 2010¹¹⁰. Par exemple, si deux parents et un enfant d'une même famille participent à une action REAAP, on comptera 3 personnes « bénéficiaires » pour une seule famille bénéficiaire. En outre, il n'est pas certain que le chiffre repris par l'Igas ne compte pas deux fois une même personne qui participerait à deux actions REAAP. Dit autrement, il est difficile de savoir si le chiffre de 813 368 « bénéficiaires » correspond à un nombre de participants ou de participations, la série étant d'ailleurs très volatile. Si, à partir des données 2014 de la CNAF, on rapporte le nombre de participants à une action REAAP au nombre de familles (avec des doubles-comptes donc), on obtient un taux de 6,9% et si on prend le nombre de participations au numérateur, le taux s'établit à 15,8%¹¹¹.

¹⁰⁶ 85 départements répondants en 2011 (dont 76 pour l'annexe financière), 88 en 2010 (dont 64 pour l'annexe financière), 94 en 2009 (aucune donnée financière), sans que l'on sache bien si les données ont fait ou non l'objet d'un redressement statistiques pour extrapoler les résultats au niveau national.

¹⁰⁷ 17 868€ en 2014 dans la VFDAS.

¹⁰⁸ recueillies lors de la campagne de remontée des données d'activité organisée par la CNAF du 5 mai au 25 juillet 2015.

¹⁰⁹ En effet, sans pouvoir les mesurer, la CNAF estime que deux phénomènes pourraient jouer, en sens inverse : une réponse partielle ou incomplète des porteurs de projets REAAP (qui conduirait à une sous-estimation) et des doubles comptes dans le dénombrement des familles différentes (qui conduirait à une surestimation).

¹¹⁰ L'Igas préconisait dans sa recommandation n°16 de « Fixer pour objectif aux REAAP de toucher deux familles sur dix ».

¹¹¹ Calcul SG HCF à partir des données CNAF. La CNAF ne dispose pas des données sur le nombre de « participations » pour les départements du Nord et des Bouches du Rhône. On suppose que ces deux

Par ailleurs, et dans une moindre mesure, nous avons vu plus haut que le champ des recueils DGCS et CNAF étaient un peu différent.

En conclusion de ces considérations méthodologiques :

- Le taux de familles participant aux actions REAAP est de 4,4% en 2014 et n'était pas mesuré en 2010.
- Il ne semble pas prudent de comparer les chiffres de la CNAF pour 2014 sur les participants et les participations au 10,3% de 2010 et l'on ne peut donc pas tirer de conclusion sur le sens de l'évolution 2010-2014.

10- Evaluations disponibles, points forts/points faibles

a) Evaluations disponibles

- Le rapport de l'IGAS de 2004 souligne les lacunes du pilotage national et départemental

- * au niveau national, double pilotage DGAS/DDASS et DIF
- * au niveau départemental, « difficulté à fédérer sous l'égide d'un pilote – subventionné pour cette tâche – les actions de l'ensemble des acteurs locaux de la parentalité qui ne constituent que très rarement le réseau attendu »
- * la séparation entre comité des financeurs et comité de pilotage n'est pas partout effective

L'Igas conclut à l'efficacité des REAAP : « ce dispositif, peu coûteux pour l'Etat mais au total pertinent et efficace, doit être maintenu et sécurisé sans être instrumentalisé ». Elle souligne la pertinence de la visée de valorisation des compétences parentales et du travail en réseau, les effets positifs du décloisonnement institutionnel, et juge très positif le fait que le REAAP fasse apparaître le soutien à la parentalité comme d'intérêt collectif et objet de politique publique.

Dans ce rapport, l'Igas recommande de :

- renforcer l'évaluation ;
- développer l'animation nationale et l'appui méthodologique « afin de circonscrire les risques classiques liés au subventionnement public (effets d'aubaine, effets d'abonnement, saupoudrage) »

- Dans son rapport annuel de 2009, la Cour des Comptes estime qu'il y a eu peu d'évolution en matière de gouvernance depuis le rapport de l'Igas de 2004. Elle ne se prononce pas sur l'efficacité des actions menées. Elle souligne seulement que les REAAP sont la « seule démarche gratuite et s'adressant à tous les parents ».

Ce rapport a conduit à la création du CNSP en 2010 et des comités départementaux.

départements ont un taux de couverture identiques à celui de l'ensemble des autres départements, en rapportant le nombre de participants ou participations (hors Nord et Bouches du Rhône – soit respectivement 526 293 et 1 210 801 en 2014) au nombre de familles (7 679 255) : on obtient des taux de respectivement 6,9% (participants) et 15,8% (participations).

- L'Etude ASDO (Agence d'études sociologiques pour les décideurs publics) de 2009 procède à une évaluation qualitative du fonctionnement des REAAP dans cinq départements (Seine-Saint-Denis, Gard, Aveyron, Gironde, Seine-et-Loire). Ses principales conclusions sont les suivantes :

- * c'est un dispositif mobilisateur
- * sa vocation universaliste évite l'écueil de la stigmatisation (politique « en faveur » de la famille)
- * son positionnement est original, avec une participation active des parents et la valorisation de leurs compétences
- * son fonctionnement en réseau (logiques collaboratives, 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 » (Igas, 2013)
- * l'effet de levier budgétaire est important
- * des effets qualitatifs positifs importants sont « indéniables », tant auprès des acteurs institutionnels qu'auprès des acteurs associatifs et des parents

- La CNAF a réalisé en 2011 une synthèse des informations existantes, notamment dans des enquêtes locales, en vue de définir des pistes de recherche¹¹² : « Les conditions des parents explorées montrent les effets de reprise de confiance en soi et d'amélioration de leurs relations dans la famille et avec les institutions lorsqu'ils sont actifs ».

- Le rapport 2013 de l'IGAS souligne

- * la grande diversité d'actions des REAAP
- * la souplesse des modalités d'organisation appuyées sur le travail en réseau
- * leur présence plus forte en milieu urbain
- * le fait que les REAAP touchent une famille sur dix et ne sont pas plus implantés dans les départements comptant le plus de familles, ni ceux présentant un taux de pauvreté élevé (*à notre connaissance, il n'y a pas eu de nouveau bilan sur ce point*).
- * la multiplicité des financeurs des REAAP
- * la meilleure structuration du pilotage local par rapport au constat établi en 2004
- * la faiblesse des crédits alors que les effets sont jugés très positifs
- * l'acronyme REAAP n'est pas non connu des parents

Le rapport fait des recommandations générales sur la politique de parentalité (doublement des crédits dédiés à la parentalité, transfert des crédits DGCS à la CNAF, amélioration de la gouvernance nationale et départementale, développement de l'évaluation des dispositifs). S'agissant spécifiquement des REAAP l'Igas recommande :

- « de renforcer les capacités de pilotage de la tête de réseau CNAF avec deux postes ETP (site internet et animation des REAAP) » ;
- « de fixer pour objectif aux Actions Parentalité (REAAP) de toucher 2 familles sur 10.

¹¹² Crépin Christiane, 2011, « Le rôle de parent ; Attentes et besoin des familles. Actions innovantes dans les réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents », *Document d'études*, n°144, CNAF, septembre 2011.

- On peut aussi citer une étude de Campéon *et alii* publiée en 2014, qui repose sur une enquête de terrain réalisée dans trois REAAP¹¹³. Elle confirme la grande hétérogénéité de fonctionnement et de dynamisme des REAAP, avec un poids important des configurations locales et de la personnalité du promoteur du réseau. Les REAAP peuvent aussi rencontrer des difficultés pour démontrer leur utilité auprès des conseils généraux (avec des problèmes de frontière avec d'autres champs institutionnalisés de longue date comme la petite enfance, la protection de l'enfance, l'éducation nationale...) et auprès des CAF, le fonctionnement souple des REAAP ne permettant pas forcément de bien rendre compte de son activité dans le cadre d'un questionnaire quantitatif standardisé. Par ailleurs, on observe en pratique un ciblage du fonctionnement des REAAP vers les familles les plus fragiles (sans emploi, monoparentales, jeunes couples...). Cet « universalisme proportionné » peut poser un problème d'identité et dégrader leur image pour un public plus large.

b) Points forts/points faibles

- La vocation universaliste des REAAP est unanimement saluée, ainsi que leur caractère pionnier et socle pour les autres actions de parentalité.

L'étude Campéon *et alii* invite à nuancer l'universalisme au regard de sa mise en pratique : « l'examen attentif des discours mais égalent des soutiens financiers montre clairement qu'un dépit d'une volonté ouvertement affichées de ne pas cibler les parents, les REAAP se voient contraints, dans un contexte sociétal difficile, de proposer en priorité un « universalisme proportionné » à destination de ceux qui en ont le plus besoin ».

- Les actions REAAP sont très diverses : groupes de paroles, ateliers parents-enfants, sorties culturelles et de loisirs, conférences-débats...L'évaluation des actions, non systématique, pourrait être développée.

- L'articulation des REAAP avec les CLAS et avec d'autres dispositifs hors parentalité (CUCS, PRE le PRE part de l'enfant alors que REAAP des parents-,...) reste un axe important de réflexion sur le fonctionnement des REAAP.

- La grande souplesse d'organisation du REAAP rend ses modalités concrètes de mise en œuvre au niveau local très diverses. « Sur l'ensemble du territoire, le fonctionnement des REAAP repose sur un principe d'action commun et des valeurs partagées, encadrées par une Charte nationale devant garantir une certaine cohérence dans la manière de concevoir le soutien à la parentalité. Pourtant, en dépit de ce cadre homogène, nous avons pu observer une grande diversité, tant dans les modalités de fonctionnement de ces réseaux que dans la façon dont les différents partenaires impliqués s'organisent, ou encore dans la manière dont les parents sont sollicités et/ou investis »¹¹⁴.

- La fonction d'animation apparaît comme déterminante dans le développement des REAAP : elle suppose une ingénierie et un savoir-faire spécifique. C'est la raison pour laquelle un volet spécifique du Fonds national REAAP de la CNAF y est consacré.

¹¹³ Campéon *et al.* (2014).

¹¹⁴ Campéon *et al.* (2014).

- Le financement par projet présente l'avantage d'en renouveler les bénéficiaires et d'une certaine souplesse. Il peut cependant contribuer à fragiliser financièrement les structures, qui ont besoin de financements pérennes.

- Dans le Bilan REAAP de 2011 (DGCS), certains départements faisaient état d'une couverture insuffisante des zones rurales. Ce point mériterait un nouvel état des lieux, la situation étant probablement amenée à évoluer avec la mise en place des SDSF.

II) LES LIEUX D'ACCUEIL PARENTS/ENFANTS (LAEP)

1- Définitions

D'après le *Référentiel des LAEP*¹¹⁵, « le LAEP est un espace convivial qui accueille, de manière libre et sans inscription, de jeunes enfants âgés de moins de six ans accompagnés de leur(s) parent(s) ou d'un adulte référent. Cette structure, adaptée à l'accueil de jeunes enfants, constitue un espace de jeu libre pour les enfants et un lieu de parole pour les parents. Elle est ouverte sur des temps déterminés par des accueillants (professionnels et/ou bénévoles) formés à l'écoute et garants des règles de vie spécifiques à ce lieu ».

Il existe des structures qui remplissent les mêmes fonctions que les LAEP sans être labellisées ou financées comme telles par la CNAF, sur lesquelles nous ne disposons guère d'information. La part des LAEP bénéficiant de la prestation de service a nettement augmenté depuis le début des années 2000 (cf. *infra*).

2- Objectifs

« Les Lieux d'Accueils Enfants / Parents (LAEP) visent à favoriser les liens d'attachement précoce entre l'enfant et ses parents [...] La création des LAEP remonte aux années 1970. Leurs ambitions sont multiples : démocratiser la psychanalyse en facilitant l'accès pour les jeunes enfants et leurs parents, socialiser les familles et contribuer à l'éducation des jeunes enfants » (Igas, 2013).

Les LAEP participent de l'objectif de favoriser la qualité du lien d'attachement parents-enfants. Plus précisément, ils visent à :

- soutenir la fonction parentale
- offrir un espace d'épanouissement et de socialisation des enfants. Pour certains jeunes enfants, le LAEP est le premier lieu de sociabilité.
- favoriser les échanges entre adultes, avec un objectif de prévenir ou rompre l'isolement (géographique, intergénérationnel ou culturel)
- conforter la relation entre les parents et les enfants

3- Publics-Cibles

Les LAEP s'adressent aux enfants de moins de six ans et leurs parents. L'enfant peut aussi venir au LAEP accompagné d'un autre adulte référent (grand-parent, assistante maternelle...). Toutefois, le *Référentiel des LAEP* précise que les assistantes maternelles, qui constituent la grande majorité des adultes référents qui accompagnent les enfants, doivent privilégier les relais assistantes maternelles (RAM) lorsqu'ils existent pour ne pas « prendre la place » des familles dans les LAEP.

¹¹⁵ En annexe 7.

4- Cadre juridique, référentiels

Différentes circulaires encadrent le fonctionnement et le financement des LAEP (encadré).

Encadré – Circulaires relatives aux LAEP

- Circulaire 1996-002 du 8 janvier 1996 : Prestation de service halte-garderie et lieux d'accueil enfants-parents (aujourd'hui abrogée)
- Lettre-Circulaire 1999-152 du 16 juin 1999 : Diffusion de 2 exemplaires d'un dossier guide halte-garderie et lieux d'accueil enfants-parents
- Lettre-Circulaire 2000-239 du 5 décembre 2000 : Diffusion d'un bilan LAEP au 31 décembre 1998 en 2 exemplaires.
- Lettre-Circulaire 2002-015 du 17 janvier 2002 : les lieux d'accueil enfants-parents (aujourd'hui abrogée)
- Lettre-Circulaire 2014-17 du 30 avril 2014 : le renforcement du soutien à la parentalité dans la COG 2013-2017, une nouvelle dynamique.
- Circulaire 2015-011 du 13 mai 2015 : Modalités de financement des lieux d'accueil enfants-parents. Elle annule et remplace la lettre circulaire Cnaf n° 2002-015.

Il existe par ailleurs depuis 2002 un *Référentiel national des LAEP*. Il a été revu récemment, en 2015¹¹⁶. Ce référentiel précise les objectifs et la nature de l'activité des LAEP, les principes d'intervention et les conditions de fonctionnement et d'encadrement ainsi que le financement par la branche famille.

5- Principes et fonctionnement des Lieux d'accueil enfants/parents (LAEP)

a) Les principes

Les principes de fonctionnement des LAEP sont les suivants :

- L'accueil des parents et des enfants se base sur le volontariat, l'anonymat et la confidentialité.
- L'accueil de l'enfant s'effectue en présence d'au moins l'un de ses parents ou d'un adulte référent, qui en a la responsabilité.
- La gratuité ou une participation modique des parents
- Les accueillants adoptent une posture d'écoute et d'observation, spécifique au LAEP.
- Les jeux ou activités proposés ne le sont pas de façon directive : il s'agit de favoriser la relation parent-enfant.

C'est avec la création de la prestation de service LAEP en 1996, que les LAEP s'institutionnalisent et que leur champ d'action est défini : l'accueil dans les LAEP est restreint aux enfants de moins de six ans et leurs parents ; l'anonymat et la liberté des parents doivent être respectés ; l'accueil relève de professionnels (notamment éducateurs de jeunes enfants, psychologues, psychanalystes, travailleurs sociaux...).

¹¹⁶ Il figure en annexe 1 de la circulaire CNAF du 13 mai 2015 (et en annexe 7 du présent rapport).

b) Les actions menées

D'après l'IGAS (2013), les LAEP proposent plutôt des groupes de parole à l'initiative des parents pour ceux qui se réfèrent à l'approche psychanalytique (cf. « Maison verte » créée par Françoise Dolto à la fin des années 1990¹¹⁷) et plutôt des activités d'éveil enfants-parents pour ceux à visée sociale.

Le LAEP peut être itinérant ; il a alors plusieurs lieux d'implantation pour un même gestionnaire, un même budget et un même projet de fonctionnement¹¹⁸.

6- Pilotage et gouvernance nationales et locales, articulation avec d'autres dispositifs, notamment de soutien à la parentalité

Pour bénéficier de la prestation de service, le projet de fonctionnement du LAEP doit être conforme au référentiel national d'activité mais aussi tenir compte des besoins sur le territoire et de l'offre disponible, ce qui implique un travail partenarial ou en réseau : avec le service de protection maternelle et infantile (PMI), avec les communes, les équipements d'accueil du jeune enfant, les relais assistants maternels (RAM), d'autres acteurs locaux de la politique de soutien à la parentalité... De fait, on peut trouver, selon les territoires : un comité de pilotage propre au LAEP, un comité de pilotage lié au CEJ ou au SDSF ou un réseau de LAEP ou lié au REAAP.

7- Financement

Il existe une grande diversité des canaux possibles de financement des LAEP par les CAF.

a) Modalités de financement

Considérant que « la qualité du lien d'attachement parent/enfant est un enjeu éducatif essentiel », la CNAF finance les LAEP depuis 1996 par le biais d'une prestation de service fondée sur l'amplitude d'ouverture des LAEP¹¹⁹, qui marque l'institutionnalisation des LAEP. Les LAEP peuvent aussi être financés par les fonds locaux des caisses et par la prestation de service des contrats enfance jeunesse. Ces structures peuvent aussi bénéficier, ponctuellement, de crédits REAAP pour certaines actions qui remplissent les critères des appels à projet annuels REAAP et qui sont sélectionnées et financées dans ce cadre.

¹¹⁷ <http://www.lamaisonverte.asso.fr/>

¹¹⁸ Il ne peut y avoir de temps d'ouverture simultanée sur plusieurs lieux d'implantation.

¹¹⁹ Heures d'ouverture, auxquelles peut s'ajouter une partie des heures de préparation depuis 2015.

a1) Les aides au fonctionnement

a11) La prestation de service LAEP¹²⁰

Comme on l'a vu plus haut, le versement de la prestation de service LAEP est conditionné à une bonne articulation du LAEP avec les besoins du territoire et à l'adéquation du projet de fonctionnement du LAEP au référentiel national d'activité.

Le montant de la prestation de service versé est calculé, sur une base annuelle, comme un pourcentage de prise en charge des dépenses de fonctionnement par heure (fixé à 30% actuellement), dans la limite d'un plafond (76,62€ par heure depuis le 1^{er} janvier 2016¹²¹). Le montant maximal de prestation de service versée par heure est donc de 22,99€. Alors que seules les heures d'ouverture au public étaient prise en compte jusqu'en 2014, il est possible depuis 2015 de prendre en compte les heures d'organisation de l'activité, dans la limite de 50% du nombre d'heures annuelles d'ouverture au public¹²².

La prise en compte plus large des heures ouvrant droit à la prestation de service assure un meilleur financement des structures. La prestation de service n'assurait, en moyenne, que 19% des budgets de fonctionnement des LAEP¹²³, notamment du fait d'un fort pourcentage de structures dont le prix de revient horaire était supérieur au prix plafond¹²⁴ et de l'assiette réduite des horaires pris en charge.

a12) La prestation de service des contrats enfance et jeunesse (PS CEJ)

Lorsqu'une collectivité locale signe un CEJ avec la CAF¹²⁵, le taux de financement de ce contrat est de 55% du reste-à-charge plafonné par action éligible, la création ou l'extension d'un LAEP en faisant partie (encadré). Le plafond applicable aux LAEP est de 59,46€ par heure d'ouverture depuis le 1^{er} janvier 2015 (déduction faite des recettes, dont la prestation de service LAEP). Depuis 2015, les heures d'organisation de l'activité sont éligibles à la PSEJ puisqu'elles sont désormais incluses dans le calcul de la prestation de service LAEP, y compris si elles ne constituent pas un développement en tant que tel de l'offre au public. Le plafond de la prestation de service CEJ pour les LAEP n'a pas été revalorisé en 2016 étant donné que la prise en compte des heures de préparation dans la prestation de service CEJ en 2015 constituait déjà une revalorisation significative.

Ces financements sont versés pendant la durée du CEJ, qui est de quatre ans (renouvelable).

¹²⁰ La MSA peut aussi verser une prestation de service, lorsque la structure est située sur un territoire présentant un taux de ressortissants du régime agricole supérieur à 50% du taux départemental d'enfants de 0 à 6 ans ressortissants du régime agricole). Le montant horaire de la prestation de service versée par la MSA est alors calculée avec les mêmes paramètres que celle versée par la CAF (avec une proratisation en fonction du taux départemental d'enfants de 0 à 6 ans ressortissants du régime agricole).

¹²¹ Ce plafond a été augmenté chaque année de +1,85% entre 2012 et 2016 (cf. annexe 8).

¹²² Les heures d'organisation de l'activité correspondent aux heures consacrées à la préparation au rangement et au « debriefing » des séances ; au temps de déplacement en cas d'itinérance du LAEP ; au temps d'analyse et de supervision¹²² ; au temps de réunion d'équipe et de travail en réseau.

¹²³ 18,9% en 2011 ; 19,6% en 2014.

¹²⁴ Ce qui explique l'écart entre la part du financement par la prestation de service LAEP de 19% et le taux de cofinancement de la prestation de service (30%).

¹²⁵ Ou la MSA le cas échéant.

D'après la CNAF, les financements CEJ versés aux collectivités locales à destination des LAEP (pour les LAEP intégrés dans un contrat enfance jeunesse, par définition) s'élevaient à 5,036M€ en 2012 et 5,168M€ en 2014, et 71% des LAEP cumuleraient les deux prestations de service en 2014. Ce sont donc des montants significatifs, relativement aux montants versés dans le cadre de la prestation de service LAEP ou des fonds locaux des CAF (respectivement 7,407M€ et 1,450M€ en 2014). Ils correspondent à 14% des recettes totales des LAEP en 2014 (et 15,2% en 2012).

a13) Une « aide au démarrage » versée par la CAF et le département

Lors de la mise en place d'un LAEP, la CAF peut aussi verser une aide financière exceptionnelle au démarrage sur ses fonds locaux. C'est par exemple le cas dans l'Ain, où dans le cadre d'un conventionnement tripartite CAF/département/structure, une « aide au démarrage » de 3 000€ par an et par structure peut être accordée pendant les trois premières années de fonctionnement, sous réserve de l'adéquation au cahier des charges LAEP du département¹²⁶.

Le département ou la CAF peuvent aussi soutenir un projet LAEP en mettant à disposition des outils, des personnels, des locaux...

a14) Crédits REAAP

Un LAEP peut aussi bénéficier des crédits REAAP pour une action donnée si son dossier est sélectionné dans le cadre de l'appel à projet annuel REAAP. Ces financements du volet 1 « Actions REAAP » du fonds national parentalité sont accordés par projet et pour une durée limitée (annuelle ou pluriannuelle).

a2) Les aides à l'investissement

Un LAEP peut bénéficier d'aide sur fonds propres de la CAF pour des travaux d'aménagement ou d'adaptation de locaux et de l'équipement matériel et mobilier, dans la limite du budget annuel voté par le Conseil d'Administration de la CAF et sous réserve de répondre aux conditions d'attribution des financements d'investissement des structures d'accueil du jeune enfant établi dans le règlement intérieur d'action sociale de la CAF.

Il n'existe pas de fonds nationaux d'aides à l'investissement pour les LAEP.

b) Structure du financement

Les recettes des LAEP s'élèvent à 37M€ en 2014. Le budget de fonctionnement moyen d'un LAEP est de 28 300€ en 2014.

Les collectivités locales restent les principaux financeurs des LAEP, à hauteur de 58-59% depuis 2009. Cela reste vrai même après déduction des crédits CEJ versés par la CAF (cf. *infra*). Nous ne disposons de la distinction entre département et communes pour les années les plus récentes mais la part du département tournait autour de 10-11% sur la période 2008-2011.

¹²⁶ Dans le guide méthodologique LAEP de l'Ain (publié en septembre 2014 par la CAF, la MSA et le CG).

Sur la période 2011-2014, les financements CAF/CNAF¹²⁷ par la prestation de service ou sur fonds locaux ont progressé au même rythme que l'ensemble des recettes des LAEP. Leur part est restée stable, autour de 24% (20% pour la prestation de service et 4% pour les fonds locaux en 2014, soit respectivement 7,4M€ et 1,4M€).

Si on essaie de « corriger » ces chiffres pour tenir compte de la prestation de service CEJ qui représente environ 14% des recettes des LAEP¹²⁸, on obtient une part de 45% pour les collectivités locales et une part de 38% pour la CNAF/CAF en 2014. C'est un taux de financement par la branche famille supérieur à celui observé pour les CLAS (28%) mais moins élevé que celui de la médiation familiale (66%)¹²⁹.

La part de l'Etat a baissé sur la période 2008-2014 et s'établit à 2,5% en 2014.

La part des participations familiales est résiduelle (moins de 1%), ce qui est cohérent avec le principe d'un accès gratuit ou d'une contribution modique des parents. Ces participations familiales baissent sur la période 2011-2014, en valeur absolue comme en part relative.

La part des « autres financeurs », non identifiés, est significative (autour de 12-13%).

On observe que les recettes couvrent en moyenne 97,7% des coûts de fonctionnement des LAEP en 2014, soit une situation un peu meilleure qu'en 2011 (97,3%).

	2011	2012	2013	2014
Prestation de service	6 037 775	6 635 792	6 927 643	7 406 664
Fonds locaux	1 128 908	1 128 908	1 198 200	1 449 967
Total branche famille	<u>7 166 683</u>	<u>7 764 700</u>	<u>8 125 844</u>	<u>8 856 631</u>
Total État	1 031 412	993 835	804 437	927 107
Collectivités locales	18 263 471	19 515 310	20 390 947	21 729 691
Autres fonds publics	542 136	654 087	743 885	755 189
Participations familiales	310 286	209 884	266 868	235 953
Autres financeurs	3 768 314	4 036 807	4 400 021	4 455 323
Total des recettes	31 082 303	33 174 624	34 732 001	36 959 894

Source : CNAF, Sias (les données pour 2008 à 2010 ne sont pas disponibles).

¹²⁷ Ou MSA le cas échéant pour les structures se situant sur des territoires avec une proportion élevée de ressortissant de ce régime agricole.

¹²⁸ 5,168M€ en 2014 d'après la CNAF.

¹²⁹ Dans la note pour la Commission d'action Sociale de septembre 2012, il est noté que : « La proportion d'équipements bénéficiant d'un double financement « prestation de service ordinaire » et « prestation de service enfance jeunesse » est très élevée (83%) ». Nous ne disposons pas de chiffre plus récent sur cette question du financement des LAEP par la CNAF/CAF par des modalités multiples. Les crédits REAAP dont peuvent bénéficier certaines actions des LAEP sont comptabilisées dans « autres fonds publics ».

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Prestation de service	18%	18%	19%	19,4%	20,0%	19,9%	20,0%
Fonds locaux	3%	3%	3%	3,6%	3,4%	3,4%	3,9%
Total branche famille	<u>21,0%</u>	<u>21,0%</u>	<u>22,0%</u>	<u>23,1%</u>	<u>23,4%</u>	<u>23,4%</u>	<u>24,0%</u>
Total État	8%	7%	6%	3,3%	3,0%	2,3%	2,5%
Collectivités locales	56%	58%	58%	58,8%	58,8%	58,7%	58,8%
Autres fonds publics				1,7%	2,0%	2,1%	2,0%
Participations familiales	3%	2%	2%	1,0%	0,6%	0,8%	0,6%
Autres financeurs	12%	12%	12%	12,1%	12,2%	12,7%	12,1%
Total des recettes	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Source : CNAF, Sias

Nota : dans ces tableaux les montants associés à la PS CEJ (5,168M€ soit 14% des recettes en 2014) n'ont pas été enlevés des recettes issues des collectivités territoriales pour les affecter à la branche famille.

8- COG : objectifs, indicateurs, crédits (prévisions et réalisations)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Nombre de LAEP (financés par la PS)	840	908	978	1072	1232	1271	1331	1412			
Nombre d'enfants de moins de 6 ans (au 1 ^{er} janvier)	4 736 535	4 745 660	4 772 380	4 799 872	4 768 558	4 788 635	4 802 666	4 806 317	4 841 834	4 803 846	
Nombre moyen d'enfants par LAEP	5 639	5 226	4 880	4 477	3 871	3 768	3 608	3 404			
Rappel cibles COG						4 000					3 500
Nombre d'heures d'ouverture des LAEP	235 001	259 972	282 701	297 033	311 547	333 416	341 620	357 976			
Nombre moyen d'heures d'ouverture	280	286	289	277	253	262	257	254			

Source : CNAF

Champ : LAEP présents dans Sias et financés par la prestation de service LAEP avec un montant de droit à la prestation de service non nul (table MTOBQ).

a) La COG 2009-2012

L'objectif retenu est de « favoriser l'accès aux LAEP pour conforter les relations entre les parents et les enfants âgés de moins de six ans », avec deux actions spécifiques :

- Assurer une meilleure lisibilité des LAEP par leur intégration dans le site Internet « mon-enfant.fr » (la CNAF considère que l'objectif de mise en ligne a été atteint) ;
- Poursuivre le développement des LAEP, en lien avec le développement de la garde d'enfants avec un taux de couverture de un LAEP pour 4000 enfants de moins de 6 ans, quel que soit le volume d'heures d'ouverture associé au LAEP.

Cet objectif semble avoir été atteint puisqu'en 2011, on comptait un LAEP pour 3 871 enfants de moins de 6 ans.

Les moyens financiers dédiés aux LAEP ont augmenté de 10% sur la période 2009-2012. Sur la même période, le nombre de LAEP a augmenté de près de 40% ; le nombre d'heures d'ouverture a été un peu moins dynamique (+28%), le nombre moyen d'heures par LAEP ayant baissé.

b) La COG 2013-17

La COG 2013-17 prévoit de réduire les inégalités d'accès aux LAEP « en développant une offre de qualité, ancrée sur le territoire, et un renforcement du maillage territorial ».

Les crédits affichés dans la COG pour les LAEP dans le Fonds national d'action sociale (hors CEJ), doublent presque entre 2012 et 2017 (passant de 6,76M€ à 13,29M€), la moitié de l'augmentation étant due aux « mesures nouvelles », c'est-à-dire à l'amélioration de la prestation de service. LA CNAF estime que la revalorisation de la prestation de service LAEP conduirait à une augmentation de 29% de sa dépense (hors effet volume lié à un développement du nombre de structures LAEP), pour un surcoût total de 3 millions d'euros, à horizon 2017.

L'objectif de la COG (indicateur F3-12) est d'arriver à un taux de couverture de un LAEP pour 3500 enfants de moins de 6 ans en 2017¹³⁰. L'objectif a été atteint en 2014, avec un LAEP pour 3 404 enfants (après un pour 3 608 en 2013).

Les données 2015 seront disponibles en février 2017.

9- Données d'activité

a) Nombre de structures, nombre d'heures d'ouverture, implantation

Le développement des LAEP s'est accéléré dans les années 2000 : 44 dans les années 1980, plus de 240 dans les années 1990, 430 dans les années 2000, 12 322 en 2011 et 1 412 en 2014.

Le nombre d'heures d'ouverture a aussi nettement progressé. Le nombre moyen d'heures d'ouverture par structure, qui avait baissé entre 2007 et 2011, est assez stable depuis.

Si les nombres de LAEP et d'heures d'ouverture ont progressé régulièrement, la répartition territoriale resterait hétérogène.

On observe de fortes disparités selon les départements du nombre d'heures d'ouverture des LAEP financés par la Prestation de service (*tableau*). Il est cependant difficile d'interpréter ces chiffres avec finesse sans pouvoir les mettre en perspective avec le nombre de familles avec de jeunes enfants sur le territoire ou son caractère urbain ou rural.

¹³⁰ Les LAEP s'adressent aux familles avec un enfant de moins de 6 ans. L'indicateur COG est construit à partir du nombre d'enfants de moins de 6 ans.

Répartition des départements en fonction du nombre d'heures d'ouverture des LAEP financés par la prestation de service en 2014

Heures d'ouverture par an	Moins de 500 heures par an	Entre 500 et 2000 heures	Entre 2 000 et 5 000 heures	Entre 5 000 et 10 000 heures	Plus de 10 000 heures par ans
	19%	28%	28%	18%	7%

Source : CNAF

b) Profils des gestionnaires, des intervenants et des bénéficiaires

Créés dans les années 1980 par des psychanalystes soucieux de faire un travail de prévention, les LAEP ont ensuite été investis par des travailleurs sociaux désirant trouver d'autres modes d'intervention pour travailler avec les parents. Depuis le début des années 1990, de plus en plus de communes impulsent la création de LAEP en lien avec l'offre de service petite enfance¹³¹. Cela conduit à un mouvement de ruralisation des LAEP et à l'augmentation du nombre d'accueillants non psychologues et non psychanalystes.

Lors du bilan très complet réalisé par la CNAF en 2012, il apparaissait que les LAEP restaient cependant largement implantés dans des zones urbaines, avec une forte concentration dans quelques CAF. Ils étaient majoritairement portés par des associations ou des collectivités locales. L'amplitude d'ouverture était très variable, plus importante dans les LAEP gérés par des associations que dans ceux portés par les collectivités locales ou les CAF¹³². Nous ne disposons pas de l'actualisation de ces données.

Concernant le profil des bénéficiaires et des intervenants des LAEP, il n'existe à notre connaissance pas de nouvelles analyses depuis celles de l'étude menée par l'association Le Furet en 2009-2010¹³³ :

- les bénéficiaires

Il n'existe pas de statistiques nationales sur le profil des bénéficiaires, du fait du principe d'anonymat des parents qui fréquentent les LAEP.

*on peut identifier trois profils types de publics des LAEP : des cadres citadins pour les LAEP centrés sur l'activité psychanalytique ; des publics vulnérables (accompagnement social) ; un profil rural (activité d'animation).

* Les familles avec des enfants de moins de trois ans sont surreprésentées.

* Le public des LAEP habite à proximité : à moins de vingt minutes du LAEP dans 91% des cas.

¹³¹ A noter que jusqu'en 2004, les LAEP étaient comptabilisés comme des établissements d'accueil de la petite enfance, ce qui explique notamment la possibilité de leur financement par la PS CEJ.

¹³² Les LAEP gérés par les collectivités locales ou les CAF sont majoritairement adossés à une structure existante (établissement d'accueil du jeune enfant, relais assistante maternelle, etc.) laquelle ouvre quelques heures par semaine ou par mois sous la forme d'un LAEP.

¹³³ Scheu *et al.* (2010).

* Dans 60% des cas, c'est la mère qui vient avec son enfant au LAEP (7% le père, 13% l'assistante maternelle et dans 5% des cas un grand-parent).

- les intervenants

* il n'y avait aucun bénévole dans les trois-quarts des LAEP ;

* il y a de moins en moins (20%) de psychologues et psychanalystes, les travailleurs sociaux et professionnels de la petite enfance étant majoritaires.

10- Evaluations disponibles, points forts/points faibles

a) Evaluations

A notre connaissance, la principale étude assez récente est l'étude menée par l'association Le Furet en 2009-2010 (encadré) - dont les conclusions ont été largement reprises dans le rapport Igas de 2013.

Encadré – Etude réalisée par l'association le Furet en 2009-2010¹³⁴

Elle comportait deux phases :

- la première phase a permis d'appréhender les données relatives aux caractéristiques des LAEP, à leur activité et au profil des accueillants ainsi que des bénéficiaires ; un questionnaire a été adressé aux 850 LAEP ayant perçu la prestation de service Laep en 2008. Compte tenu du taux de réponse (85%), il est possible de dresser un état des lieux représentatif de leurs principales caractéristiques.

- la seconde phase pour appréhender les effets sur les enfants et sur les parents de la fréquentation de ces structures.

Cette seconde phase s'est déroulée en deux temps :

- un temps d'entretiens semi directifs conduits auprès des accueillants d'une vingtaine de LAEP ;

- un temps d'études monographiques réalisées auprès de cinq structures. Ces études monographiques se sont appuyés sur des entretiens réalisés auprès des accueillants, de questionnaires distribués aux accompagnateurs des enfants, des entretiens menés avec des parents, des entretiens avec des partenaires de la structure et des observations réalisées durant les temps d'accueil.

Les auteurs conclut de la partie qualitative de leur étude que les LAEP remplissent de façon satisfaisante les objectifs assignés par la branche famille et leurs partenaires, de façon indépendante de leur façon spécifique d'organiser les activités proposées aux familles : ils ont un impact socialisateur sur les enfants (via la rencontre de personnes extérieures à la famille, la confrontation à des règles et la prise d'autonomie)¹³⁵, favorisent leur éveil et leur bien-être, permet la création de liens entre les parents (et de rompre l'isolement de certaines mères) et contribuent au soutien à la parentalité (réassurance des parents...).

134 Scheu *et al.* (2010).

¹³⁵ On peut retenir comme définition de la socialisation celle d'Eric Plaisance dans son *Nouveau dictionnaire critique d'action sociale* : « Processus continu, tout au long de la vie, par lequel, d'un côté, l'individu intériorise les valeurs, les normes, les manières de faire qui lui sont transmises par les groupes sociaux où il est amené à vivre, et par lequel, d'un autre côté, il construit sa propre identité. La socialisation est ainsi inséparable de l'individualisation ».

b) Points forts/points faibles

b1) Accessibilité de l'offre et maillage territorial

L'étude réalisée par Le Furet a montré que les LAEP touchent majoritairement des familles dont le trajet est inférieur à vingt minutes de leur lieu d'habitation. C'est sur cette base qu'a été inscrite dans la COG 2013-2017 la nécessité de renforcer le maillage territorial « de proximité » de l'offre LAEP.

b2) Diversité des modalités de fonctionnement des structures

L'étude Le Furet a aussi fait ressortir la diversité des modes de fonctionnement des LAEP, en fonction notamment du lieu d'implantation et du profil des intervenants.

Il pourrait être utile de renouveler ce type d'étude, en analysant notamment l'adaptation des activités proposées par le LAEP aux familles concernées sur le territoire (le cas échéant en lien avec la qualité du maillage territorial).

b3) Fragilité financière des structures

L'étude Le Furet insiste sur la fragilité financière des structures et leur difficulté à se faire connaître, des financeurs potentiels notamment.

Ce point mériterait une analyse plus détaillée des comptes des LAEP et permettrait de savoir si la situation s'est améliorée avec la réforme de la prestation de service.

b4) Notoriété, information des parents

L'étude Le Furet indiquait que les LAEP étaient peu connus du grand public ; leur faible visibilité est renforcée par la diversité des modes de fonctionnement de ces structures. Le meilleur référencement des LAEP sur le site mon-enfant.fr participe d'une meilleure visibilité de ces structures et information des familles. L'adossement de plus en plus fréquent à des structures d'accueil du jeune enfant doit aussi faciliter l'information des familles concernées¹³⁶.

¹³⁶ Les items de réponses de l'enquête de la CNAF sur les besoins et attentes des parents, volontairement peu précis et ne citant pas les noms des dispositifs, ne permettent pas de documenter précisément la question des besoins et attentes des parents concernant les LAEP.

III) LES CONTRATS LOCAUX D'ACCOMPAGNEMENT A LA SCOLARITE (CLAS)

La scolarité est un des sujets principaux de préoccupation des parents, qui sont tous, un jour ou l'autre, parent d'élève¹³⁷.

Les Contrats locaux d'accompagnement à la scolarité (CLAS) ont été créés en 2000 et s'inscrivent dans un contexte de forte pression ressentie par les familles en matière de réussite éducative et scolaire.

L'offre des dispositifs d'éducation périscolaire et extrascolaire s'est multipliée depuis les années 1970 (*encadré*).

En 1981, une circulaire propose la création d'études assistées pour les enfants d'immigrés. En 1990, en plus des enfants d'étrangers, les animations éducatives concernent les enfants des zones d'éducation prioritaire (ZEP) et l'on passe progressivement de l'école au collège, puis au lycée. Une première Charte de l'accompagnement scolaire est signée en 1992, donnant un cadre aux multiples actions qui se développaient sur le terrain, le plus souvent dans un environnement associatif.

Les CLAS sont créés en 1996, à l'intention des élèves de l'école, du collège et du lycée, des ZEP et des ZUS uniquement.

Ils sont étendus à l'ensemble du territoire en 1999.

En 2000, les dispositifs AEPS et RSE sont intégrés au label CLAS et la Charte de l'accompagnement à la scolarité est actualisée en 2001.

¹³⁷ Voir les résultats de l'enquête de 2016 commandée par la CNAF sur les besoins et attentes des parents en matière de soutien à la parentalité. On peut aussi consulter sur ce point les résultats du *Baromètre d'opinion de la DREES* : en 2014, 34% des parents d'enfants mineurs interrogés déclarent souhaiter ou avoir souhaité un accompagnement dans leur rôle de parents dans leurs relations avec l'école : 16% principalement sous forme d'entretiens individuels avec des professionnels, 10% principalement sous forme de groupes de parole permettant aux parents d'échanger entre eux et 8% principalement sous forme d'une mise à disposition d'information (site internet, brochure).

Quelques éléments d'historique (1981-2001)

1981	Une circulaire propose en juillet la création d'études « assistées », d'initiative associative, pour les enfants immigrés scolarisés à l'école élémentaire, différente des études « surveillées », organisées par les municipalités, et payantes.
1982	Des actions éducatives périscolaires sont organisées, à titre expérimental, pour les enfants étrangers du cours moyen seulement, et hors de l'école de préférence, puis étendues en 1984 aux enfants scolarisés au cours moyen et au cours élémentaire 2ème année dans les zones d'éducation prioritaire (ZEP) et financées largement par le Fonds d'action sociale (FAS).
1990	Circulaire du 10 mai : les actions éducatives périscolaires (AEPS) concernent les enfants étrangers et d'origine étrangère, ainsi que les enfants scolarisés en zone d'éducation prioritaire (ZEP) à l'école élémentaire, en 6 ^e et en 5 ^e .
1992	La Charte de l'accompagnement scolaire est signée le 7 octobre 1992 par de nombreux ministères et de nombreuses grandes associations y adhèrent. Les réseaux solidarité école (RSE) sont créés, à titre expérimental, pour aider les collégiens, par circulaire du 25 août.
1994	Les actions éducatives périscolaires (AEPS) sont élargies aux élèves du second degré ; les réseaux solidarité école (RSE) sont étendus à quatre régions.
1996	Les contrats locaux d'accompagnement à la scolarité (CLAS) sont créés à l'intention des élèves de l'école, du collège et du lycée, des ZEP et des ZUS uniquement. Création de la Prestation de service CLAS.
1998	Le contrat éducatif local (CEL) est mis en place (circulaire du 9 juillet).
1999	Les contrats locaux d'accompagnement à la scolarité sont étendus à l'ensemble du territoire.
2000	AEPS, RSE et CLAS sont fondus dans un seul dispositif qui garde le nom de contrat local d'accompagnement à la scolarité.
2001	La Charte nationale de l'accompagnement à la scolarité est signée.

1-Définition

Tels qu'ils existent depuis 2000, les contrats locaux d'accompagnement à la scolarité (CLAS) concernent des « actions visant à apporter un soutien à la scolarité et un complément culturel à ce qui peut être proposé à l'école, pour des enfants rencontrant des difficultés dans leur parcours scolaire. Ils ambitionnent également de renforcer les liens entre la famille et l'école afin de permettre aux parents de suivre l'évolution scolaire de leur enfant » (Igas, 2013).

Le CLAS est défini dans les circulaires comme « un dispositif partenarial, hors temps scolaire, qui propose aux enfants et aux jeunes l'appui et les ressources dont ils ont besoin pour s'épanouir et réussir à l'école, et qu'il ne trouvent pas toujours dans leur environnement familial et social. Les principes du CLAS sont fixés par la Charte nationale de l'accompagnement à la scolarité de 2001, qui les positionnent comme des partenaires de l'école et des structures concourant à la coéducation des enfants, en lien avec les parents ». Cette définition reprend largement ce qui figure dans la charte nationale¹³⁸.

Il existe des structures qui remplissent les mêmes fonctions que les CLAS sans être labellisées ou financées comme tel par la CNAF, sur lesquelles nous ne disposons guère d'information.

¹³⁸ « On désigne par « accompagnement à la scolarité » l'ensemble des actions visant à offrir, aux côtés de l'Ecole, l'appui et les ressources dont les enfants ont besoin pour réussir à l'Ecole, appui qu'ils ne trouvent pas toujours dans leur environnement familial et social ».

2-Objectifs

Selon la CNAF, « les CLAS s'attachent tout particulièrement à renforcer la confiance des enfants et des jeunes dans leur capacité de réussite personnelle et scolaire. Ils s'adressent également aux parents, dans l'objectif de renforcer les relations entre les familles et l'école. Les CLAS contribuent à leur donner les outils nécessaires pour suivre la scolarité de leurs enfants ».

3-Publics-cibles

Initialement créé dans les ZEP, le CLAS a ensuite été élargi géographiquement, tout en restant un dispositif « ciblé ».

Selon la Charte nationale de 2001, dans la lignée des dispositifs « historiques », les CLAS visent « avant tout » les enfants et les jeunes « les plus défavorisés », ceux « qui ne bénéficient pas des conditions optimales de réussite scolaire ». Les actions des CLAS visent à « compenser les inégalités qui subsistent dans l'accès à la culture et au savoir et qui se creusent pendant les temps où les enfants et les jeunes ne sont pas pris en charge ni par l'Ecole ni par les familles ». « Une attention toute particulière sera portée aux enfants récemment arrivés en France » et « des actions spécifiques pourront être envisagées pour les enfants non francophones dès leur plus jeune âge ».

Le CLAS se différencie sur ce point des « nouvelles activités périscolaires » (NAP) car il ne s'adresse pas à tous les enfants mais seulement à ceux qui en ont besoin et parce qu'on cherche à intégrer les parents.

4-Cadre juridique, référentiels

Lettres-Circulaires CNAF

- Lettre-circulaire 2011-176 relative à la prestation de service Contrats locaux d'accompagnement à la scolarité du 2 novembre 2011 (annule et remplace les circulaires précédentes n°189/96 du 23/07/1996 et n°190/99 du 26/07/1999 relative à la mise en œuvre du dispositif de financement par les Caf des actions d'accompagnement scolaire et à son extension)

- Lettres-circulaires n°2006-67 du 14 juin 2006 relative à la mise en place d'une dotation budgétaire annuelle notifiée à chaque Caf par la Cnaf (ainsi que les lettres-circulaires annuelles)

Textes réglementaires

- Circulaires interministérielles de 1998 et 2000 relatives à la mise en place d'un contrat éducatif local (CEL)

- La circulaire interministérielle du 8 juin 2011 relative à la mise en œuvre de la politique d'accompagnement à la scolarité ;

- Circulaire DIF/DGAS 2B/DAICIDGESCOIDIVI n°2008-361 du 11 décembre 2008 relative aux REAAP

- Circulaire n°2010-38 du 16 mars 2010 relative à la préparation de la rentrée scolaire 2010

- La circulaire interministérielle du 7 février 2012 relative à la coordination des dispositifs de soutien à la parentalité au plan départemental ;

- La circulaire n° 2013-142 du 15 octobre 2013 « Renforcer la coopération entre les parents et l'école dans les territoires ».

Les principes du CLAS ont été fixés en 2001 par la Charte nationale de l'accompagnement à la scolarité (annexe 9), insérée dans un *Guide de l'accompagnement à la scolarité*. Elle n'a pas été révisée depuis.

Un référentiel d'intervention de la CAF dans les CLAS a été élaboré très récemment dans le cadre de l'expérimentation d'un nouveau mode de financement des CLAS ; il renvoie largement à la Charte nationale. Il vise notamment à clarifier les attentes des Caf vis-à-vis des opérateurs. Il serait déjà utilisé par quelques CAF non expérimentatrices.

5- Principes et fonctionnement des Contrats locaux d'accompagnement à la scolarité (CLAS)

a) Les principes

La Charte nationale de l'accompagnement à la scolarité de 2001 met en avant les principes suivants :

- le respect des choix individuels
- l'égalité des droits de chacun
- le développement des personnalités, l'acquisition des savoirs, de savoir-être et de savoir-faire indispensables
- les projets devront faire explicitement mention du caractère laïque des actions ; de leur refus de tout prosélytisme ; du caractère gratuit des prestations ou de la nature symbolique de la participation financière demandée aux familles ; de l'ouverture des actions à tous sans distinction d'origine, de religion ou de sexe.

Les actions CLAS ont lieu en dehors des temps scolaires et « sont centrées sur l'aide aux devoirs et les apports culturels nécessaires à la réussite scolaire » (charte). La charte mentionne aussi – mais cela ressort de façon moins centrale – que « l'accompagnement à la scolarité offre aux parents un espace d'information, de dialogue, de soutien, de médiation, leur permettant une plus grande implication dans le suivi de la scolarité de leurs enfants ». Cette dimension des CLAS, orientée vers les parents, justifie d'ailleurs leur bonne articulation avec les REAAP. C'est cependant précisément du fait de cette dimension de soutien à la parentalité et de l'approche complémentaire parents/enfants que la CNAF finance les CLAS (cette dimension ressort en conséquence assez fortement dans le référentiel CAF).

Toujours dans la Charte, l'accompagnement à la scolarité se positionne explicitement en « complément et partenaire » de l'Ecole.

Le CLAS institue un triptyque enfant/parent/école : « Un projet CLAS développera précisément et de manière cumulative : un axe d'intervention auprès des enfants et des jeunes ; un axe d'intervention auprès et avec les parents ; un axe de concertation et de coordination avec l'école » (référentiel CAF).

b) Les actions menées

Elles doivent répondre aux principes et modalités d'action prévues dans la charte et positionner la famille comme un partenaire des actions mises en place, lui reconnaissant ses capacités éducatives.

Ces actions peuvent se décliner sous des formes diverses :

- information des parents et rencontres programmées tout au long de l'année scolaire (et pas seulement au moment de l'inscription de l'enfant), avec des moyens propres à cette activité ;
- formalisation des engagements de chacun (enfant, parent, opérateur, école) favorisant notamment l'information sur les objectifs et les contenus des actions et leur évaluation ;
- organisation de temps forts et de convivialité partagée (manifestations, sorties, fêtes, etc.) permettant une relation d'échanges et de partage ;
- actions coordonnées avec les services et équipement existants tels que les équipements de quartier, dont les centres sociaux et les porteurs de projet des actions d'appui à la parentalité soutenus dans le cadre des REAAP.

Le référentiel CAF précise que les actions menées doivent être collectives, auprès de groupes d'enfants (entre 5 et 15 par groupe) ; le mode de calcul de la prestation de service fait explicitement référence à un groupe d'enfants. Toutefois, pour que la prise en charge des enfants puisse être personnalisée, le référentiel recommande (à titre indicatif) un accompagnateur pour 5 à 7 enfants maximum.

6- Pilotage et gouvernance nationales et locales, articulation avec d'autres dispositifs, notamment de soutien à la parentalité

a) Au niveau national

Il n'existe plus de pilotage national partenarial des CLAS depuis le non renouvellement du Comité national de soutien à la parentalité fin 2013 et la disparition du Comité technique REAAP/CLAS/PIF qui y été rattaché et dont le pilotage était assuré par la DGCS. Désormais, c'est la branche famille qui pilote seule ce dispositif, dont elle est le principal financeur national.

b) Au niveau départemental

D'après la CNAF : « Le dispositif du CLAS est organisé autour d'une instance départementale de pilotage afin de structurer l'offre et de renforcer la qualité des actions.

Cette instance ou comité de pilotage départemental des CLAS associe les services déconcentrés de l'Etat (Education nationale, Cohésion sociale...), les caisses d'Allocations familiales et Mutualité sociale agricole, les Conseils départementaux, les délégués de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances¹³⁹, les chargés de mission régionaux de l'agence nationale de lutte contre l'illettrisme, ainsi que les collectivités territoriales.

¹³⁹ Disparue en 2014 au profit du CGET.

Les comités départementaux

- réalisent un état des lieux de l'offre d'accompagnement existant dans l'environnement des établissements scolaires (programme de réussite éducative, accompagnement éducatif, projet éducatif local etc.)
- prennent en compte cette offre pour déterminer les actions soutenues dans le cadre du dispositif CLAS
- veillent à la cohérence des dispositifs d'accompagnement des élèves hors du temps scolaire ».

D'après la dernière remontée d'information organisée en 2014-2015 par la CNAF, il existe souvent un comité technique partenarial propre au CLAS, rattaché au CDSP ou au CDSF.

La CAF, L'Education nationale, la DDCS et le Conseil départemental sont presque toujours membres du comité CLAS, la CAF étant en position d'animateur ou de coordinateur. D'autres acteurs peuvent participer à ce comité CLAS : la MSA, les collectivités locales, le conseil régional, l'UDAF...

La CNAF indique que certains des partenaires rencontrent des difficultés de positionnement, notamment lorsqu'ils ne sont pas financeurs (l'essentiel des crédits provenant des collectivités locales, de la prestation de service CNAF et de la politique de la Ville) ou lorsqu'ils estiment que leur légitimité (géographique ou institutionnelle) est partielle.

Les SDSF auraient contribué à faciliter ou renforcer les partenariats.

7-Financement

A noter que certaines actions des CLAS peuvent bénéficier d'un financement dans le cadre du Fonds National Parentalité (volet 1, actions REAAP). Mais on n'a pas d'indication sur ce point.

a) Les financeurs

a1) Situation en 2014

Les recettes des CLAS s'établissent à 98M€, soit un budget moyen de 33 000€ par CLAS si on retient un nombre de 3000 structures.

Les CLAS sont financés par

- les collectivités locales (communes et conseils départementaux) à hauteur de 39,5% en 2014)
- les CAF (28,4% pour la prestation de service CLAS et les fonds locaux des caisses en 2014)
- les autres financeurs sont : l'Etat (12,6% en 2014 – notamment sur les crédits de la politique de la Ville¹⁴⁰), la MSA (4,3% pour la MSA et « d'autres fonds publics »).

Les participations familiales sont résiduelles (1,6%) et la part des autres financeurs (non identifiés) est significative (13,6%).

¹⁴⁰ Dans son rapport de 2013, l'IGAS mentionne que les programmes CLAS en direction des quartiers prioritaires mobilisent 5M€ de crédits en 2011-2012. Le nombre de structures CLAS dans les quartiers de politique de la Ville en 2014 sera disponible à l'automne 2016.

Les recettes couvrent en moyenne 97,6% des coûts de fonctionnement en 2014 ; ce taux de couverture est assez stable depuis 2007 (97,7%).

a2) Sur la période 2007-2014, les évolutions du financement des CLAS ont été marquées par deux évènements : la mise en place de la réussite éducative en 2008 et la revalorisation de la prestation de service en 2011.

La forte baisse des dépenses CNAF/CAF pour les CLAS de 2008 correspond à la mise en place par le Ministère de l'Éducation nationale de l'accompagnement éducatif (encadré). Un grand nombre d'acteurs (notamment les services déconcentrés de l'Etat¹⁴¹) se sont alors désengagés financièrement des CLAS pour se porter sur l'accompagnement éducatif. La diminution du nombre de groupes relevant des CLAS a alors entraîné une baisse des dépenses des CAF en prestation de service et sur fonds locaux.

On peut aussi noter que les participations familiales ont aussi augmenté à cette période (*tableaux*).

Encadré - L'accompagnement éducatif (source : site de l'Éducation nationale – juin 2016)

Dans le cadre de l'accompagnement éducatif (généralisé en 2008 après une phase expérimentale en éducation prioritaire), les élèves – volontaires – sont accueillis après les cours pour une aide aux devoirs et aux leçons, un renforcement de la pratique des langues vivantes, des activités culturelles, artistiques ou une pratique sportive. L'accompagnement éducatif complète l'aide personnalisée mis en œuvre à l'école et l'accompagnement personnalisé déployé en classe de 6ème à compter de la rentrée scolaire 2011.

Cet accompagnement est organisé tout au long de l'année. La durée indicative est de deux heures, de préférence en fin de journée après la classe, quatre jours par semaine.

Quatre domaines éducatifs complémentaires sont proposés (du plus au moins fréquent) : étude dirigée ; pratique sportive ; pratique artistique et culturelle ; renforcement de la pratique orale des langues vivantes, et particulièrement de l'anglais au collège.

Les élèves peuvent approfondir le travail fait en classe, réaliser les devoirs demandés par les enseignants ou trouver une aide si nécessaire.

En matière d'aide aux devoirs, les activités envisagées peuvent être une aide méthodologique, un approfondissement disciplinaire, de la lecture, un travail sur un projet interdisciplinaire, des recherches documentaires, des ateliers scientifiques ou la pratique des langues vivantes (au collège, particulièrement en anglais). Ces activités peuvent être combinées.

Les élèves sont encadrés par des enseignants volontaires, des assistants d'éducation, pédagogiques, de langue, des intervenants d'associations agréées, artistes et étudiants.

En 2013-2014, l'accompagnement éducatif concerne 219 071 élèves d'écoles élémentaires publiques de l'éducation prioritaire et 674 461 élèves des collèges publics. Il est assuré par 13 219 intervenants, dont 78 % d'enseignants du premier degré, à l'école élémentaire ; 119 801 intervenants, dont 73 % d'enseignants du second degré, au collège.

Le coût budgétaire de l'accompagnement éducatif est mal connu, comme le note la Cour des comptes dans son rapport de 2015¹⁴² : il serait de 291M€ en 2013, selon l'estimation réalisée par le Ministère de l'éducation nationale à la demande de la Cour.

L'accompagnement éducatif a été supprimé dans les collèges hors éducation prioritaire à la rentrée 2015.

¹⁴¹ Affaires sociales.

¹⁴² Cour des Comptes, « Le suivi individualisé des élèves : une ambition à concilier avec l'organisation du système éducatif », *rapport public thématique*, mars 2015.

Après le creux de 2008, l'activité a repris, se traduisant par une progression des dépenses, avec un rebond en 2011 et 2012, lié à l'augmentation du taux de cofinancement de la prestation de service à compter du 1^{er} septembre 2011.

Entre 2007 et 2015,

- les dépenses d'action sociale CNAF/CAF ont augmenté de 15,2%, résultat d'un double mouvement : une hausse de +27,3% des fonds associés à la prestation de service et une baisse de -46,0% des fonds locaux. La part de la branche famille dans le financement des CLAS est ainsi passée de 27,2% en 2007 à 28,4% en 2014.

- Après la baisse marquée des financements par l'Etat en 2008-2009, sa part dans les recettes s'est stabilisée autour de 13% à partir de 2010.

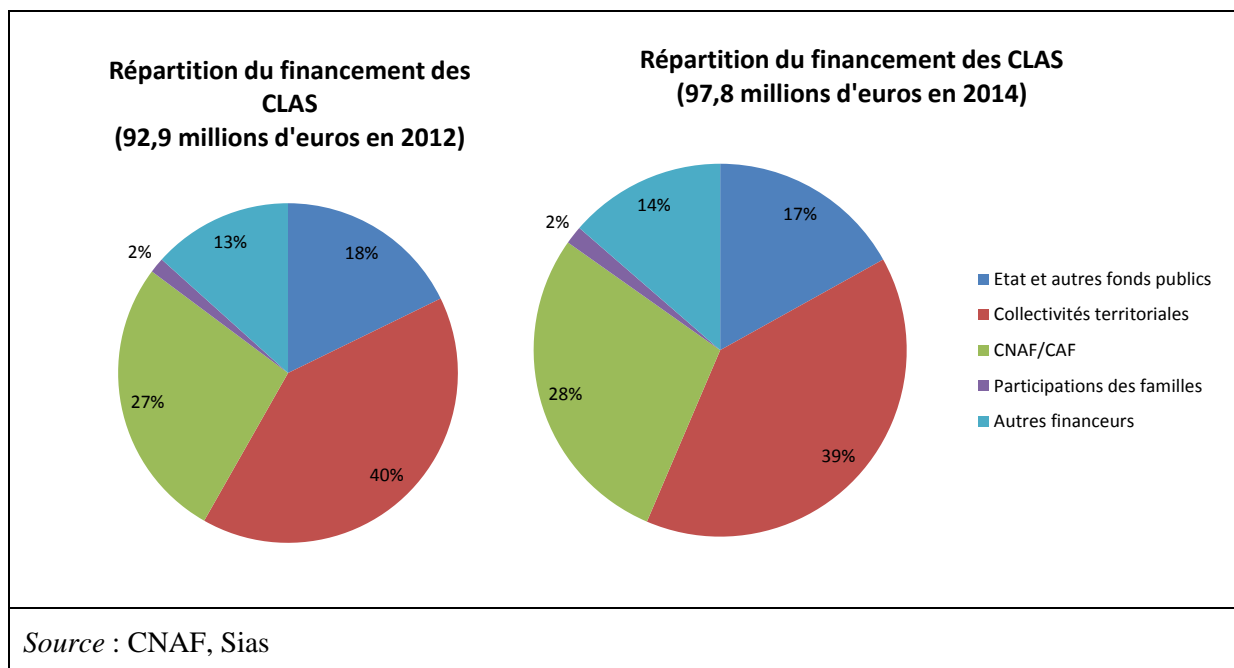
- Cette diminution des financements Etat a été compensée par les collectivités locales, dont la part est passée de 36,3% en 2007 à 41,9% en 2011. Même si leur part a légèrement baissé depuis (39,5% en 2014) du fait de la revalorisation de la prestation de service versée par la CNAF en 2011, elles restent les principaux financeurs des CLAS.

La part des participations familiales a augmenté sur la période, puisqu'elle était de 0,1% en 2007.

Répartition des financements des CLAS

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Total des recettes	100 856 969	90 548 037	88 783 247	85 084 867	89 131 220	92 891 536	96 584 805	97 792 707
Prestation de service	21,6%	21,2%	21,6%	22,7%	22,4%	23,7%	22,8%	25,1%
Fonds locaux (versés)	5,6%	6,2%	3,8%	3,4%	2,8%	3,3%	4,0%	3,3%
Total branche famille	<u>27,2%</u>	<u>27,4%</u>	<u>25,5%</u>	<u>26,1%</u>	<u>25,2%</u>	<u>27,0%</u>	<u>26,8%</u>	<u>28,4%</u>
Total État	18,1%	14,8%	14,3%	13,7%	12,8%	11,9%	13,4%	12,6%
Collectivités locales	36,3%	38,3%	38,3%	39,3%	41,9%	40,4%	39,2%	39,5%
Autres fonds publics	6,5%	8,8%	7,4%	8,3%	5,9%	5,9%	5,1%	4,3%
Participations familiales	0,1%	4,3%	3,1%	1,9%	1,5%	1,5%	1,9%	1,6%
Autres financeurs	11,7%	6,4%	11,5%	10,7%	12,7%	13,3%	13,7%	13,6%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Source : SIAS, CNAF. Ce sont bien des dépenses par année civile alors que les CLAS et la prestation de service fonctionnent sur l'année scolaire.



b) Modalités de financement par la CNAF

b1) La prestation de service CLAS

Actuellement, la CNAF soutient le dispositif des CLAS au moyen d'une prestation de service (PS) qui prend en charge 32,5% des dépenses de fonctionnement des actions conduites auprès d'un groupe de cinq à quinze enfants, dans la limite d'un prix plafond de 7 515€ par an, soit une valeur maximale de la prestation de service de 2 442€ par an pour l'année scolaire 2016-2017¹⁴³.

Le calcul du prix plafond est établi sur le coût de fonctionnement d'une activité auprès de quinze enfants en moyenne, prenant en compte des heures d'activités auprès des enfants, des heures auprès des parents, des heures de formation et des frais de fonctionnement autres que les frais de personnels.

La prestation de service CLAS avait été créée en 1996. Le taux de cofinancement de la prestation de service CLAS a été revalorisé à la rentrée scolaire 2011/2012, passant de 30% à 32,5%, pour apporter des moyens financiers supplémentaires aux porteurs de projets¹⁴⁴, ce qui s'est traduit par une augmentation de la part de la CNAF dans les recettes des structures.

La CNAF expérimente actuellement un financement par un fonds (cf. *infra*). Certaines CAF - pour la prestation de service comme pour le fonds qui est expérimenté - organisent le financement dans le cadre d'une convention pluriannuelle, ce qui évite les ruptures de financement. Dans ce cas, le projet est réexaminé chaque année pour vérifier son adéquation aux normes CNAF de financement des CLAS.

¹⁴³ valeurs à compter du 1^{er} janvier 2016.

¹⁴⁴ Lettre-circulaire 176-2011 du 2 novembre 2011. Le prix plafond était alors de 6 760€ soit une prise en charge maximale de 2 197€ par groupe d'enfants pour l'année scolaire 2011-2012.

Le taux de solvabilisation par la prestation de service est de 25,1% en 2014 pour un prix plafond à 32,5% du prix plafond, ce qui laisse supposer qu'un certain nombre de structures ont des prix de revient par groupe (sans que l'on n'ait d'indication sur la taille des groupes d'enfants...) supérieurs au prix plafond. Pour autant, le plafond actuel apparaît avoir été correctement revalorisé puisque la part de la prestation de service versée par la CNAF a augmenté (elle était de 21,6% en 2007 et de 22,4% en 2011).

b2) Les fonds locaux des CAF sont minoritaires

Les CLAS constituent le premier poste de dépenses d'action sociale des CNAF/CAF en matière de soutien à la parentalité (28M€ en 2015, en hausse de +3,7% par rapport à 2014).

Les aides (au fonctionnement ou à l'investissement) sur fonds locaux des caisses sont minoritaires : 92% des aides de la branche à destination des CLAS relèvent de la prestation de service, c'est-à-dire du financement national.

b3) Des financements directs d'associations nationales.

La CNAF finance également des têtes de réseaux d'associations nationales, notamment l'Afev (Association de la Fondation Etudiante pour la Ville¹⁴⁵).

Encadré – Des dépenses pour les CLAS fortement sous-estimées dans le rapport de l'Igas de 2013

Sur la base des informations disponibles à l'époque (notamment les bilans CLAS établis par la DGCS), l'Igas estimait les dépenses destinées aux CLAS à 54 millions d'euros en 2010-2011. Ces montants ont été réévalués à la hausse depuis, puisque dans les données SIAS de la CNAF, les recettes des CLAS tournent plutôt autour de 85-90M€ pour les années 2009 à 2011. Il apparaît que les contributions des collectivités locales notamment étaient sous-évaluées : 20,5 M€ dans le rapport de l'Igas, de l'ordre de 35M€ sur les années 2009-2011 dans les données de la CNAF.

8- COG : objectifs, indicateurs, crédits (prévisions et réalisations)

a) La COG 2009-2012

L'action 2 du programme 2 de la COG 2009-2012 prévoyait de « poursuivre le soutien des enfants ne bénéficiant pas des ressources adéquates dans leur environnement familial et social et favoriser les liens entre familles et écoles ». Les actions ciblées étaient les suivantes : favoriser la synergie entre les différents dispositifs concourant à la parentalité ; reconfigurer la prestation de service CLAS pour tenir compte des évolutions et développer l'axe « soutien à la parentalité » de ce dispositif.

b) La COG 2013-2017

La COG 2013-2017 fixe comme objectif de « renforcer le soutien des parents dans la scolarité de leurs enfants et adolescents et dans leurs relations avec l'école et mieux articuler le dispositif CLAS avec les autres dispositifs de soutien à la parentalité ». Elle prévoit aussi

¹⁴⁵ L'Afev (Association de la fondation étudiante pour la ville) est une association française à but non lucratif créée en 1992 par trois étudiants. Elle a pour but de lutter contre les inégalités dans les quartiers populaires, et de créer un lien entre des étudiants bénévoles ou volontaires en service civique et des enfants et jeunes en difficulté scolaire ou sociale. L'action de l'Afev a évolué au fil des années pour se concentrer aujourd'hui sur l'accompagnement individualisé.

l'expérimentation dans une dizaine de départements d'un nouveau mode de financement, sur la base d'un fonds national inscrit dans le 3^{ème} volet du fonds national parentalité, suite aux recommandations du rapport de l'Igas de 2013.

L'indicateur COG de suivi des CLAS (indicateur F3-14 - Suivi des CLAS) n'a été construit et livré aux Caf que fin 2015. Il est défini de la façon suivante : Nombre d'enfants et de jeunes touchés par le CLAS / Nombre d'enfants et de jeunes de 6 à 17 ans.

En 2014-2015, 200 000 enfants ou jeunes ont bénéficié des CLAS, soit 2,0% des 6-17 ans (et 5% des élèves scolarisés en éducation prioritaire si on se cale sur le taux de 50% indiqué ci-dessous).

La cible n'a pas été définie. Elle le sera probablement à l'occasion de la préparation de la prochaine COG.

9- Données d'activité

a) Le système d'information sur l'activité des CLAS est en cours de rénovation

Comme pour les REAAP, la remontée et l'exploitation du questionnaire d'activité des CLAS étaient assurées par la DGCS et les DDCS jusqu'en 2012 et la CNAF a pris le relais à partir de 2013 (cf. *supra*).

La CNAF a mis en place une remontée des données d'activité 2014-2015 en novembre-décembre 2015. La remontée 2015-2016 est prévue en juin-juillet 2016.

Ces données CNAF ne sont pas encore complètement stabilisées, et ne sont pas comparables aux données DGCS antérieures.

b) Les principaux chiffres 2014-2015

D'après la CNAF, en 2014-2015, 3 000 structures sont financées dans le cadre d'un CLAS. 200 000 enfants ou jeunes ont bénéficié des CLAS, soit 2,0% des 6-17 ans, et plus de 130 000 familles pour 44 000 intervenants. Les deux tiers des intervenants CLAS sont bénévoles.

La moitié des structures CLAS sont implantées dans des quartiers prioritaires de la politique de la Ville.

10- Evaluations disponibles, points forts/points faibles

a) Evaluation disponibles

La Cour des comptes soulignait dans son rapport de 2009 le manque d'articulation entre les CLAS et les mesures prises par l'Education nationale pour accueillir les enfants après la fin des cours.

- Selon le rapport 2013 de l'IGAS, « La pédagogie de détour¹⁴⁶, le dépaysement des enfants hors de l'école, l'intervention des bénévoles et de jeunes en service civique, l'ouverture via

¹⁴⁶ La pédagogie du détour est une terminologie qui vient des sciences de l'éducation et qui désigne des activités pédagogiques qui permettent d'atteindre l'objectif en contournant les obstacles cognitifs et en travaillant sur les représentations des participants. Elle est également appelée pédagogie du contournement.

des activités socioculturelles et l'association des parents constituent des atouts à préserver » ; Il préconise aussi de rassembler les actions REAAP et CLAS dans un fonds unique « parentalité » (Igas, 2013).

L'Igas souligne aussi la question de l'articulation entre les CLAS et l'accompagnement éducatif mis en place par l'Education nationale, ainsi que les outils mis en place par l'Education nationale pour rapprocher écoles et parents. Elle pointe le risque d'émiettement et de manque de lisibilité, avec des financements CNAF qui passent par plusieurs canaux...

L'Igas préconise enfin de modifier le mode de financement des CLAS (cf. *infra* au point 11-).

b) Points forts/points faibles

Les aspects les plus difficiles à mettre en œuvre pour les opérateurs des CLAS sont les suivants :

- la place des parents : leur accompagnement des parents et leur implication dans les CLAS.

La branche famille finance les CLAS au titre du soutien à la parentalité : « toute action qui relèverait exclusivement de l'aide aux devoirs et du seul accompagnement au travail scolaire, individualisé ou non, ne relève pas du champ du financement et est donc à exclure » (lettre circulaire CNAF 2011-176 du 2 novembre 2011).

Dans cette logique, la question de la formation des intervenants bénévoles et professionnels est essentielle pour garantir la qualité des actions et suppose pour la mise en place de cette articulation CLAS/REAAP un savoir-faire spécifique dans le montage des actions.

- la dimension d'ouverture culturelle des actions menées auprès des enfants

- la concrétisation de l'objectif de rapprochement entre les familles et l'école

Les CLAS impliquent un cadre partenarial, avec des partenaires de différents types, ce qui pose des difficultés particulières d'articulation et de complémentarité.

- articulation avec REAAP, afin de renforcer la dimension de soutien à parentalité des CLAS

- articulation avec les établissements scolaires

- articulation avec les dispositifs ou programmes territoriaux de l'Education nationale de la Politique de la ville et plus généralement les programmes d'accompagnement éducatif¹⁴⁷. Il serait intéressant en particulier de disposer d'un bilan sur l'articulation entre les CLAS et les « nouvelles activités périscolaires » (NAP) mises en place lors de la réforme des « rythmes éducatifs ».

Le référentiel des CAF précise que la présence de l'Education nationale dans les comités locaux d'accompagnement à la scolarité peut faciliter les relations avec les établissements scolaires.

Par ailleurs, les CAF peinent à développer les CLAS en milieu rural, car elles y rencontrent des difficultés de financement et de recrutement particulières.

¹⁴⁷ Programme de réussite éducative piloté par l'Acsé, accompagnement éducatif mis en place par l'Education nationale.

11- Perspectives

a) Une évaluation des CLAS et une expérimentation portant sur leur financement sont en cours (depuis 2014)

b) L'expérimentation d'un nouveau mode de financement des CLAS dans 10 CAF

Le rapport Igas de 2013 s'interrogeait sur le mode de financement de la branche Famille centré sur l'accompagnement des enfants et préconisait de mieux prendre en compte la dimension d'appui à la parentalité¹⁴⁸. Dans cette perspective, la COG Etat-Cnaf 2013-2017 (cf. fiche 3 « soutenir la fonction parentale et faciliter les relations parents enfants ») a prévu d'expérimenter un nouveau mode de financement de ce dispositif dans le cadre du fonds national parentalité (volet 3), un fonds paraissant plus adapté pour orienter les CLAS vers le soutien des parents qu'une prestation de service fondée sur un groupe d'enfants.

Dix CAF ont été sélectionnées à la suite d'un appel à candidature paru début 2014¹⁴⁹ pour une expérimentation sur l'année scolaire 2015-2016.

Cette expérimentation s'appuie sur les principes généraux du dispositif d'accompagnement à la scolarité fixés par la charte nationale de l'accompagnement à la scolarité de 2001. Elle intègre la double dimension soutien méthodologique aux enfants/ prise en compte du rôle des parents dans l'éducation de leurs enfants en leur facilitant le lien avec l'école.

Au niveau national, la CNAF pilote cette expérimentation en s'appuyant sur les travaux du groupe réunissant la CNAF et les CAF expérimentatrices. Le pilotage au niveau local s'effectue dans le cadre du Comité départemental de soutien à la parentalité.

Un référentiel d'intervention a été élaboré, qui rappelle les principes de l'accompagnement à la scolarité au regard de la Charte nationale des CLAS et vise à clarifier les attentes des CAF vis-à-vis des opérateurs. En particulier, on insiste sur le fait que les actions d'accompagnement à la scolarité doivent intégrer un axe de travail avec les parents : « il ne s'agit pas de se substituer à eux mais de leur donner les outils nécessaires pour les aider à suivre la scolarité de leurs enfants et les doter d'une meilleure connaissance de l'école » (CNAF).

Pour être éligible au financement dans le cadre de ce « volet 3 » du fonds national parentalité, les projets CLAS retenus doivent développer cumulativement les trois axes : intervention auprès des enfants ; intervention auprès et avec les parents ; concertation et coordination avec l'école.

Un troisième volet est créé dans le fonds national parentalité pour expérimenter de nouvelles modalités de financement.

Pour les dix départements expérimentateurs, à compter de la rentrée scolaire 2015-2016, le financement des projets CLAS se fait sous la forme d'une subvention globale au projet en

¹⁴⁸ « 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 ».

¹⁴⁹ Les départements retenus offrent une représentation de l'ensemble du territoire national, et de la diversité des organisations mises en œuvre dans les départements. Il s'agit des Caf de l'Ain, de l'Ardèche, des Ardennes, des Deux-Sèvres, du Haut-Rhin, de l'Hérault, des Landes, de la Mayenne, de la Nièvre et des Yvelines.

remplacement de la prestation de service. On passe donc d'un financement national paramétré par la prestation de service à un financement évaluatif sur la base de l'examen d'un projet. « Ce nouveau mode de financement, adossé au référentiel d'intervention, devrait apporter davantage de souplesse pour accompagner financièrement les porteurs de projet qui développent des actions innovantes en direction des parents et mettent l'accent sur une approche qualitative des projets » (CNAF). Il vise aussi à rendre les projets financés plus homogènes en matière d'attentes des CAF ; c'est le rôle du référentiel.

Le financement octroyé aux porteurs de projet CLAS doit répondre à trois critères : le projet doit être cofinancé ; le montant total des financements accordés par la branche Famille (fonds nationaux et fonds locaux) ne peut excéder 80% du coût total du projet ; l'ensemble des recettes (financements octroyés par la branche Famille et les autres subventions) ne peuvent excéder 100% du coût du projet.

Il est cependant encadré avec :

- une fourchette de financement « plancher » fixée à un montant de 1 600 à 2 400€ par collectif d'enfants pour les porteurs de projet qui répondent a minima au référentiel d'intervention ;
- une fourchette de financement « majoré » fixée à un montant de 2 400€ à 3 200€ par collectif d'enfants pour les porteurs de projet qui présentent dans leur projet des actions concrètes en direction des familles et une réelle plus-value par rapport au référentiel d'intervention des Caf.

Le respect des « bornes » de ces fourchettes est impératif. Le financement ne peut donc pas être supérieur à 3 200€ par collectif d'enfants¹⁵⁰.

c) L'évaluation des CLAS¹⁵¹

c1) Les objectifs

L'évaluation des CLAS menée par la CNAF poursuit un double objectif :

- évaluer la mise en œuvre de l'expérimentation : sa mise en œuvre technique et institutionnelle dans un premier temps (2015-2016) puis les résultats produits par l'expérimentation (2016-2017)
- évaluer nationalement les CLAS : « il n'existe à ce jour pas de données de bilan homogènes à l'échelle nationale et suivies dans le temps et, malgré quelques initiatives localisées, les démarches d'évaluation des CLAS ont été peu développées » (CNAF). Il s'agit de mieux comprendre les besoins des familles, la place effective du soutien à la parentalité dans le dispositif et le positionnement et la gouvernance du CLAS dans le paysage de l'accompagnement à la scolarité et du soutien à la parentalité (REAAP notamment).

¹⁵⁰ « Cette règle peut entraîner pour certains porteurs de projet une baisse de financement du projet Clas, par rapport à l'année scolaire 2014-2015. Dans ce cas de figure le financement pourra exceptionnellement être maintenu pour l'année scolaire 2015-2016 au niveau de financement de l'année 2014-2015. Le porteur de projet en sera informé et devra s'engager à tout mettre en œuvre pour répondre aux critères attendus par la branche Famille, pour l'année scolaire 2016-2017 » (circulaire CNAF sur l'expérimentation des CLAS).

¹⁵¹ La CNAF a présenté au HCF les premiers résultats de l'évaluation des CLAS le 7 juillet 2016 (cf. Note de la Cnaf en annexe 10). Un *Dossier d'études* devrait être publié prochainement sur ce sujet.

L'évaluation porte sur six départements¹⁵². Elle a pour objectif de répondre aux questions suivantes :

- en quoi consistent aujourd'hui, sur le terrain, les actions CLAS?
- comment le CLAS est-il positionné / articulé aux autres dispositifs d'accompagnement à la scolarité et au REAAP?
- dans quelle mesure les CLAS contribuent-ils par leur action au soutien à la parentalité ?
- quelles sont les attentes et besoins des parents en matière d'accompagnement à la scolarité, et concernant le dispositif CLAS?

c2) Méthodologie

Associée à la remontée d'information quantitative 2014-2015, elle consiste en entretiens qualitatifs (auprès des acteurs des Caf et partenaires institutionnels et porteurs locaux et auprès des parents) et en une enquête téléphonique par questionnaire auprès de plus de 900 parents dont les enfants fréquentent le CLAS.

Deux départements sont engagés à la fois dans l'évaluation nationale des CLAS et dans l'expérimentation CLAS, ce qui permettra une comparaison avant/après expérimentation.

c3) Principaux résultats

Ils sont globalement en ligne avec les évaluations précédentes.

- *Ce sont les enfants en classe élémentaire qui sont les principaux bénéficiaires des CLAS :*
61% des enfants bénéficiaires sont en élémentaire, 33% au collège et seulement 5% au lycée.

- Les familles bénéficiaires sont majoritairement issues des milieux populaires et semblent assez bien correspondre au public-cible du dispositif

60% des familles concernées sont des familles nombreuses et les deux tiers sont issues de l'immigration. Pour 28% des familles bénéficiaires (monoparentales ou couples), aucun parent ne travaille. Les parents ont un niveau de diplôme inférieur au bac dans la moitié des cas ; le revenu du foyer est inférieur à 2000€ par mois pour 61% de ces familles.

Le profil des familles bénéficiaires semble bien correspondre au public-cible puisqu'elles se caractérisent par une faible disponibilité et une capacité limitée à aider les enfants dans leur travail scolaire.

- Les parents des familles bénéficiaires semblent satisfaits

Les parents semblent y trouver leur compte, comme en témoignent le fait que les parents sont à l'initiative de l'inscription de leurs enfants en CLAS dans 4 cas sur 10 et la part importante de réinscription d'une année sur l'autre. 92% des parents se disent satisfaits du CLAS (dont 65% « très satisfaits »).

La quasi-totalité des parents estime que le CLAS a aidé leur enfant et 86% y voient aussi une aide pour eux-mêmes.

¹⁵² Il s'agit des départements de l'Ain, des Ardennes, de la Haute Garonne, des Pyrénées Orientales, de la Haute Vienne et de la Seine Saint Denis.

Ils identifient très majoritairement (88%) l'activité d'aide aux devoirs des CLAS ; plus de la moitié des parents (53%) disent que le CLAS propose des activités culturelles, artistiques, sportives et des jeux et près d'un sur cinq cite « des méthodes pour le travail scolaire ». En revanche, « l'accompagnement des parents pour suivre la scolarité de leurs enfants » est peu mentionné.

- Les relations entre la structure CLAS et l'Education nationale restent un point de difficulté

L'étude qualitative fait ressortir des relations pas toujours faciles (« méconnaissance, méfiance, sous-traitance...») entre les intervenants du CLAS et les enseignants des enfants y participant. Les partenariats sont fragiles car reposant souvent sur les « bonnes volontés » individuelles. Les relations entre CLAS et établissement scolaire sont formalisées avec certains établissements pour 29% des structures CLAS, informelles (avec certains établissements) pour 79%, inexistantes pour 3%. Un partenariat formalisé entre le CLAS et l'école peut être valorisé dans l'appel à projet CLAS, ce qui devrait inciter à leur développement.

De façon plus large, les CLAS restent mal articulés avec les dispositifs de l'Education nationale qui ont des objectifs proches : l'accompagnement éducatif, les aides personnalisées, la « mallette des parents », « Ouvrir l'école aux parents pour la réussite des enfants » (OEPRE)¹⁵³...D'après l'étude de la CNAF, le CLAS présenterait l'avantage d'une plus grande proximité des parents que les dispositifs de l'Education nationale.

- L'intégration du CLAS dans la politique territoriale est encore peu fréquente

Le dispositif CLAS serait encore peu connu des instances portant un projet territorial. Des liens existent avec les Programmes de réussite éducative (PRE) dans les territoires prioritaires de la politique de la Ville mais la formalisation reste embryonnaire. Lors de la réforme des rythmes scolaires, les projets éducatifs territoriaux (PEDT) n'ont pas permis de prendre en compte les CLAS. Il existerait d'ailleurs une confusion entre les CLAS, les nouvelles activités périscolaires et les accueils de loisirs...

- Le soutien à la parentalité reste l'objectif du CLAS le plus difficile à remplir

Le soutien à la parentalité – qui justifie le financement du dispositif par la branche famille – reste la dimension de l'activité des CLAS qui est la plus difficile à mettre en œuvre pour les intervenants, les parents eux-mêmes n'étant pas forcément demandeurs.

Le questionnaire d'activité 2014-2015 fait cependant apparaître des initiatives pour associer les parents au CLAS. Les échanges informels et les temps de convivialité sont généralisés. La contractualisation avec les parents et l'enfant existe dans plus d'une structure sur huit et dans un peu moins d'une structure CLAS sur dix, des rencontres individuelles sont programmées entre accompagnateurs et parents. Dans un tiers des structures, les parents sont accompagnés lors des rendez-vous avec les enseignants.

¹⁵³ L'opération « Ouvrir l'École aux parents pour la réussite des enfants » (OEPRE) est conduite en partenariat entre le ministère de l'intérieur et le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche. Mise en œuvre à titre expérimental en 2008-2009 et généralisée depuis, elle vise à favoriser l'intégration des parents d'élèves primo-arrivants, immigrés ou étrangers (hors Union européenne).

« Les porteurs de projets CLAS doivent faire face à :

- la lourdeur administrative (dossiers de demandes de financement, production de bilans, outils de suivi, etc.),
- des exigences importantes et multidimensionnelles du CLAS: il faut pouvoir mobiliser des intervenants capables à la fois d'accompagner le travail scolaire, de proposer des activités ayant un contenu pédagogique, d'aborder les questions de parentalité, mais aussi de développer le partenariat local
- des difficultés de financement.

Dans ce contexte, les nouveaux porteurs de projets sont rares. Le développement des CLAS apparaît particulièrement difficile dans les secteurs ruraux. Le faible nombre de structures susceptibles de porter du CLAS dans ces territoires, la difficulté de recrutement de bénévoles (notamment en lien avec l'éloignement des pôles universitaires), la rareté des financements, mais aussi sur un plan pratique le fait que l'habitat soit diffus, sont autant de difficultés à surmonter pour mettre en œuvre le CLAS »¹⁵⁴.

L'étude conclut à une faible insertion des CLAS dans les réseaux de dispositifs de soutien à la parentalité, même si presque la moitié des structures qui portent du CLAS proposent également des actions REAAP.

d) Indicateur COG

Comme les CLAS sont un dispositif ciblé, il pourrait être utile de décliner l'indicateur COG pour les zones de l'éducation prioritaire (ou les quartiers prioritaires de la politique de la Ville) et en fonction du niveau scolaire des enfants (élémentaire, collège, lycée).

¹⁵⁴ « Bilan de l'évaluation nationale des contrats locaux d'accompagnement à la scolarité », note pour la Commission d'action sociale du 20 septembre 2016.

IV) LA MEDIATION FAMILIALE

1-Définition

La médiation familiale, venue d'outre-Atlantique et notamment du Québec, a été initiée en France par un service de médiation familiale à Caen à la fin des années 1980. Elle s'est progressivement institutionnalisée depuis.

En 2003, le Conseil national consultatif de la médiation familiale en a proposé la définition suivante : « *La médiation familiale se définit comme un processus de construction ou de reconstruction du lien familial axé sur l'autonomie et la responsabilité des personnes concernées par des situations de rupture ou de séparation dans lequel un tiers impartial, indépendant, qualifié et sans pouvoir de décision, le médiateur familial, favorise, à travers l'organisation d'entretiens confidentiels, leur communication, la gestion de leur conflit dans le domaine familial entendu dans sa diversité et dans son évolution* ».

Cette définition est reprise dans la convention cadre nationale relative à la médiation familiale (annexe 11).

2-Objectifs

La médiation familiale est un mode de résolution des conflits familiaux qui a pour objectif la préservation du lien familial lorsqu'un événement ou une situation l'ont fragilisé : un divorce, une séparation, une recomposition familiale, un conflit familial autour du maintien des liens entre les grands-parents et les petits-enfants, entre les jeunes adultes et leurs parents...

3-Publics-cibles

Le public-cible de la médiation familiale est large. Sont concernées les personnes qui connaissent :

- un divorce, une séparation ;
- un conflit familial autour du maintien des liens entre grands-parents et petits-enfants ;
- un conflit familial entre parents et jeunes adultes ;
- d'autres situations (successions conflictuelles, prise en charge d'une personne dépendantes, âgée ou handicapée...).

4-Cadre juridique, référentiels

Les références législatives et réglementaires actuelles sont annexés à la convention cadre nationale relative à la médiation familiale et aux espaces de rencontre 2016-2018 (voir annexe 11).

Plus globalement, la médiation familiale s'est développée ces vingt-cinq dernières années avec :

- la reconnaissance de la médiation dans le droit français dès 1995, renforcée par la loi relative à l'autorité parentale du 4 mars 2002 qui prévoit que le juge aux affaires familiales peut proposer aux parents une mesure de médiation familiale ;
- la structuration du secteur associatif et libéral¹⁵⁵ ;
- la professionnalisation, avec la création en 2003 d'un diplôme d'Etat de médiateur familial ;
- l'institutionnalisation du financement depuis 2006 avec une subvention annuelle de la Cnaf (la prestation de service) aux services conventionnés.

5- Principes et fonctionnement

a) Les principes généraux

La médiation repose sur trois principes déontologiques adoptés par le Conseil National Consultatif de la médiation familiale en 2003 : la confidentialité des échanges, la neutralité et l'impartialité du médiateur. Il faut rajouter un quatrième principe qui est celui de l'engagement libre et volontaire des parties dans le processus de médiation. En effet, même si il existe des injonctions judiciaires à la médiation familiale, elles se limitent de fait à l'obligation d'avoir un entretien d'information préalable. La médiation familiale s'appuie sur une démarche librement consentie des intéressés pour rechercher des solutions aux conflits qui les opposent.

b) Le fonctionnement

La médiation familiale se déroule généralement en trois phases : un entretien d'information préalable (ou pré-médiation) gratuit, sans engagement de poursuivre la procédure ; des séances de médiation familiale avec les deux parents (chaque séance à une durée moyenne de 1h30 à 2h) ; une « fin de médiation familiale » (la médiation peut être terminée avec ou sans formalisation d'un accord ou bien interrompue avant son achèvement).

On distingue « médiation conventionnelle » et « médiation dans un cadre judiciaire ». On parle de médiation familiale conventionnelle (ou spontanée) lorsque les personnes ont contacté directement le service (même si elles ont été orientées par le juge, la Caf, un travailleur social etc.).

On parle de médiation familiale judiciaire lorsque celle-ci est décidée par un juge, avec l'accord des deux parties, et notifiée dans le cadre d'une ordonnance, ou sur invitation écrite de la juridiction dans le cadre de la double convocation.

Quel que soit le type de médiation, si les parents parviennent à un accord et s'ils le souhaitent, le protocole peut être transmis au juge (directement ou par le biais des avocats) pour homologation, afin de lui donner une force exécutoire (depuis 2012¹⁵⁶ l'audience par le juge n'est alors pas obligatoire même si elle a encore aujourd'hui quasi-systématiquement lieu).

¹⁵⁵ autour de deux associations nationales, l'Association pour la médiation familiale (APMF), qui regroupe plus de 600 médiateurs familiaux, et la Fédération nationale de la médiation et des espaces familiaux (FENAMEF), qui regroupe plus de 300 services de médiation familiale.

¹⁵⁶ Décret n°2012-66 du 20 janvier 2012 pour l'application du code de procédure civile. Malgré la possibilité pour le juge depuis 2012 d'homologuer directement les accords issus d'une médiation sans audience

c) Le développement de la médiation familiale judiciaire

La médiation familiale s'inscrit de plus en plus dans un contexte judiciaire, sous l'impulsion du ministère de la Justice avec :

- le développement, à titre expérimental, des dispositifs de médiation familiale dits de la « double convocation » et de « tentative de médiation préalable obligatoire »¹⁵⁷ pour une partie des demandes hors et post divorce (encadré ci-dessous),
- le projet de loi de modernisation de la Justice du XXIème siècle qui étend l'expérimentation de la « tentative de médiation préalable obligatoire » à plusieurs TGI (*a priori* 10) qui seront désignés par décret (annexe 12).

Cadre législatif des 18 mois d'expérimentation dans les TGI d'Arras et de Bordeaux (extrait du bilan de l'expérimentation réalisé par la SADJAV¹⁵⁸ du ministère de la Justice)

Le champ de l'expérimentation est celui d'une partie du contentieux hors et post divorce.

La durée de l'expérimentation a été de 18 mois à partir de l'arrêté du 16 mai 2013.

« Le décret n° 2010-1395 du 12 novembre 2010 relatif à la médiation et à l'activité judiciaire en matière familiale et la « double convocation » (DC)

Le décret du 12 novembre 2010 prévoit un certain nombre de dispositions pour l'application de l'article 373-2-10 du code civil, créé par la loi n° 2002-305 du 4 mars 2002 relative à l'exercice de l'autorité parentale.

Ce décret prévoit, en son article premier, que *« pour l'application du troisième alinéa de l'article 373-2-10 du code civil, les parties sont informées de la décision du juge leur enjoignant de rencontrer un médiateur familial soit par courrier, soit à l'audience. Il est indiqué aux parties le nom du médiateur familial ou de l'association de médiation familiale désigné et les lieux, jour et heure de la rencontre. Lorsque la décision est adressée par courrier, il leur est en outre rappelé la date de l'audience à laquelle l'affaire sera examinée »*. L'article 1 permet ainsi au juge aux affaires familiales (JAF) dès qu'il est saisi d'un litige d'enjoindre les parties à rencontrer, avant l'audience, un médiateur familial. Il est toutefois à observer que le champ de cette faculté d'injonction est limité au contentieux de l'exercice de l'autorité parentale. Il s'agit ici d'une extension de la faculté offerte au juge par l'article 373-2-10 du code civil d'enjoindre aux parties de se rendre à un entretien d'information sur la médiation.

Cette décision peut, dans ce dispositif expérimental, être prise non seulement suite à l'audience comme cela est déjà prévu par les textes mais également – et c'est là la nouveauté – dès la requête. En pratique, les parties dont l'affaire a été sélectionnée par le juge, reçoivent une « double convocation » : l'une devant le médiateur familial et l'autre devant le JAF pour l'audience d'examen de l'affaire. Le temps qui précède l'audience peut dès lors être mis à profit pour tenter de mettre d'accord les parties et, à défaut, de progresser dans la résolution du litige à condition que celles-ci souhaitent à l'issue de l'entretien d'information s'engager volontairement dans le processus de médiation.

La loi n° 2011-1862 du 13 décembre 2011 relative à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles et la « tentative de médiation préalable obligatoire » (TMPO)

systematique, la DACS remarque que les juges n'utilisent pas cette possibilité et tiennent quasi-systematiquement des audiences avec un jugement.

¹⁵⁷ respectivement objets du décret du 12 novembre 2010 et de la loi du 13 décembre 2011.

¹⁵⁸ Service de l'Accès au Droit et à la Justice et de l'Aide aux Victimes (SADJAV).

Cette loi prévoit en son article 15 que, par dérogation à l'article 373-2-13 du code civil, « les décisions fixant les modalités de l'exercice de l'autorité parentale ou la contribution à l'entretien et à l'éducation de l'enfant ainsi que les dispositions contenues dans la convention homologuée peuvent être modifiées ou complétées à tout moment par le juge, à la demande du ou des parents ou du ministère public, qui peut lui-même être saisi par un tiers, parent ou non.

Toutefois, à peine d'irrecevabilité que le juge peut soulever d'office, la saisine du juge par le ou les parents doit être précédée d'une tentative de médiation familiale, sauf :

1° Si la demande émane conjointement des deux parents afin de solliciter l'homologation d'une convention selon les modalités fixées à l'article 373-2-7 du code civil ;

2° Si l'absence de recours à la médiation est justifiée par un motif légitime ;

3° Si cette tentative de médiation préalable risque, compte tenu des délais dans lesquels elle est susceptible d'intervenir, de porter atteinte au droit des intéressés d'avoir accès au juge dans un délai raisonnable ».

A la différence de la décision judiciaire d'injonction prévue par le décret de 2010, le législateur prévoit ici d'expérimenter un dispositif « d'injonction » législative à la médiation familiale. Ainsi, la saisine du JAF aux fins de modification des mesures rentrant dans les critères définis par l'article 15 doit, à peine d'irrecevabilité, être précédée d'une « tentative de médiation préalable obligatoire », sauf cas de dispense ou d'engagement préalable dans le cadre d'une procédure participative. En d'autres termes, les parties souhaitant modifier une telle décision doivent d'elles-mêmes se rendre à un entretien d'information préalable avant saisine du juge. A défaut, elles encourent le risque que le juge, une fois saisi, soulève l'irrecevabilité. »

d) Une évolution récente du fonctionnement d'une partie de l'activité des services de médiation familiale

L'animation de séances d'information collectives « Etre parents après la séparation » a vu le jour dans le cadre de Gipa et seront progressivement généralisée sur le territoire (voir encadré).

Séances d'information collectives « Etre parents après la séparation »

Depuis l'expérimentation de la garantie des impayés de pension alimentaire (Gipa) dans vingt départements, certaines Caf proposent des séances d'information collectives « Etre parents après la séparation ». Ces séances élargissent la méthodologie et les objectifs des entretiens d'information centrés exclusivement sur la médiation familiale. Elles visent à informer et à favoriser l'accès aux droits et aux services des parents après une séparation. La séance d'information est généralement animée par un binôme de professionnels, voire un trio suivant les contextes et les besoins locaux : médiateurs familiaux, travailleurs sociaux Caf / Msa, juristes ou avocats.

La pluridisciplinarité de l'équipe d'animation permet de diffuser aux parents :

- la connaissance des aspects juridiques ;
- la connaissance de la médiation familiale ;
- la connaissance de l'offre institutionnelle des Caf.

Dans la phase d'expérimentation, sur 95 professionnels mobilisés, 70% sont des travailleurs sociaux et 30% des médiateurs familiaux. Au vue des premiers résultats de l'évaluation de cette expérimentation, ces séances d'information collectives vont être généralisées et seront déployées progressivement sur l'ensemble des départements d'avril 2016 à décembre 2017. Une partie des médiateurs familiaux auront donc une nouvelle charge de travail dans l'animation de ces séances d'informations collectives.

6- Pilotage et gouvernance nationales et locales, articulation avec d'autres dispositifs, notamment de soutien à la parentalité

Le pilotage se décline au niveau national et départemental.

Au niveau national, une convention cadre triennale est signée entre le ministère des familles, de l'enfance et des droits des femmes, le ministère de la Justice, la Caisse nationale des Allocations familiales, et la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole pour développer et structurer la médiation familiale qui se décline à l'échelon départemental. Cette convention cadre intègre depuis 2014 un autre dispositif de soutien à la parentalité que sont les espaces de rencontre. La dernière convention porte sur la période 2016-2018. Les financeurs (Cnaf à titre principal, MSA et ministère de la Justice) s'accordent sur le principe d'un financement concerté des services de médiation et sur la durée de la convention, avec des engagements financiers prévisionnels¹⁵⁹. Pour être éligible au financement, les services de MF doivent répondre aux exigences du référentiel national qui décrit les caractéristiques des services (statut, organisation des services, application du barème national de participation des familles, etc.), la qualification des médiateurs et la nature de l'activité. Ce référentiel qui date de 2010 est très structurant pour permettre une certaine uniformisation de la qualité des services subventionnés. Cependant, il ne permet pas de structurer ni de connaître l'activité des médiateurs exerçant en libéral¹⁶⁰. Ce référentiel est en cours d'actualisation par les co-signataires de la convention cadre et les associations nationales du secteur¹⁶¹.

Depuis 2016, le développement de la médiation familiale s'appuie en outre sur les schémas départementaux des services¹⁶² aux familles (SDSF) mis en place par les préfets, en lien étroit avec les conseils départementaux, les Caf et les Caisses de Msa. Une convention départementale peut ainsi être élaborée dans le cadre d'un Sdsf en s'appuyant sur des comités opérationnel et technique qui valident l'adéquation de l'offre de service aux besoins sur le territoire et le financement partenarial de ces services (cf. note de la Cnaf sur la gouvernance en annexe 18).

¹⁵⁹ Les engagements financiers prévisionnels peuvent être amenés à augmenter notamment avec les projets de loi et décrets en cours dans le cadre de la réforme sur la « Justice du 21ème siècle » qui prévoit l'augmentation des médiations familiales dans un cadre judiciaire.

¹⁶⁰ Comme le souligne l'APMF, dont 25% des adhérents sont des médiateurs libéraux, le Diplôme d'Etat de Médiateur familial (DEMF) n'est pas à ce jour obligatoire à l'exercice de la profession de médiateur familial. « Aujourd'hui, quiconque peut "poser sa plaque" de médiateur familial. ». Cela pose alors la question de la garantie pour les personnes qui ont recours à la médiation familiale d'avoir un service de qualité rendu par des professionnels qualifiés.

¹⁶¹ Fenamef, Apmf, Ffer et Unaf

¹⁶² Pour la médiation familiale, cela s'inscrit dans la continuité des coordinations départementales de soutien à la parentalité (CDSP).

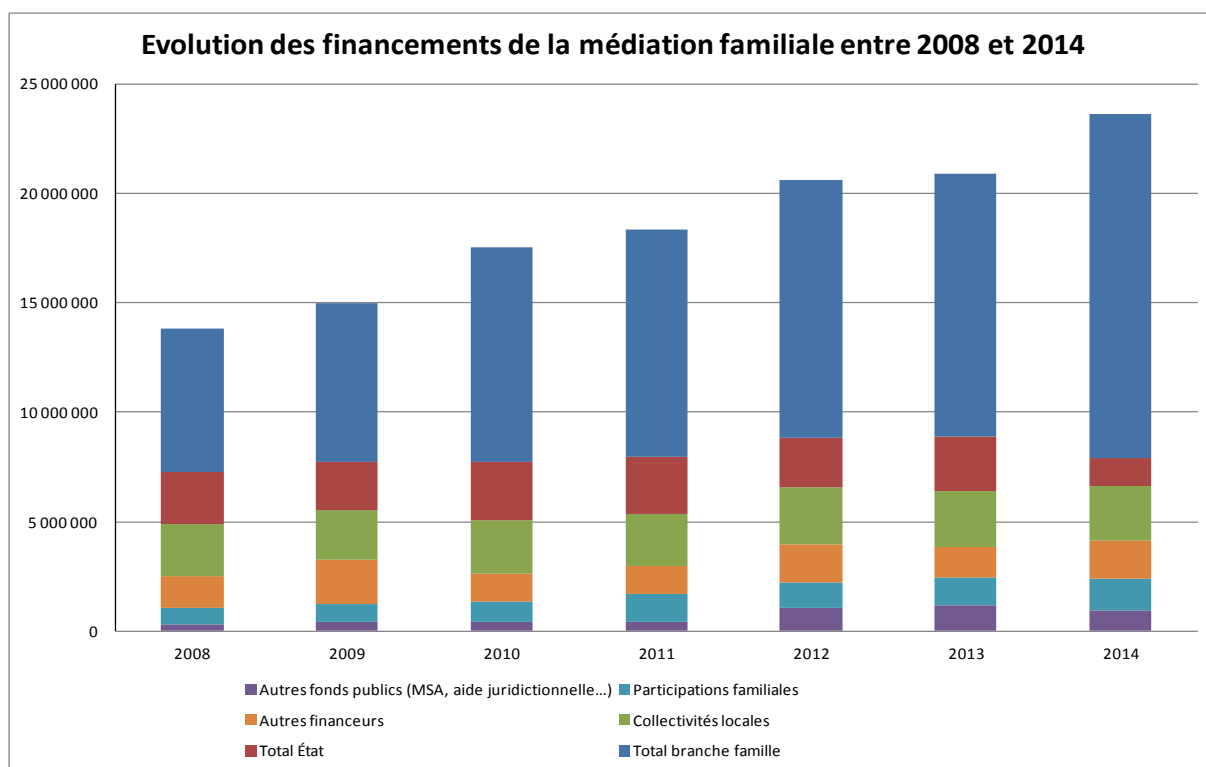
7-Financement

a) Les financements

Les financements de la médiation familiale sont en forte progression : 71% depuis 2008.

Le financement de la médiation familiale est un financement partenarial qui repose principalement sur la branche famille. En 2014, sur les 23,8M€ de recettes des services subventionnés¹⁶³, 66% sont apportées par la Cnaf et les Caf, 11% par les collectivités locales, 6% par les participations familiales, 6% par l'Etat via le ministère de la Justice, 4% par d'autres fond publics (MSA, aide juridictionnelle...) et 7% par d'autres financeurs (graphiques).

Sur la période, la Cnaf et les Caf ont fortement augmenté leur part de financement passant de 47% à 66% alors que dans le même temps l'Etat a réduit la sienne qui passe de 17% à 6% avec l'arrêt des financement de la direction départementale de la cohésion sociale (DDCS, rattachée au ministère des Affaires sociales). Globalement le financement total Etat et branche famille a augmenté de 8 points sur la période de 2008 à 2014. De leur côté, comme le niveau financement des collectivités locales est resté quasi constant sur la période, leur part dans le financement de la médiation familiale a été réduite passant de 17% à 11%.



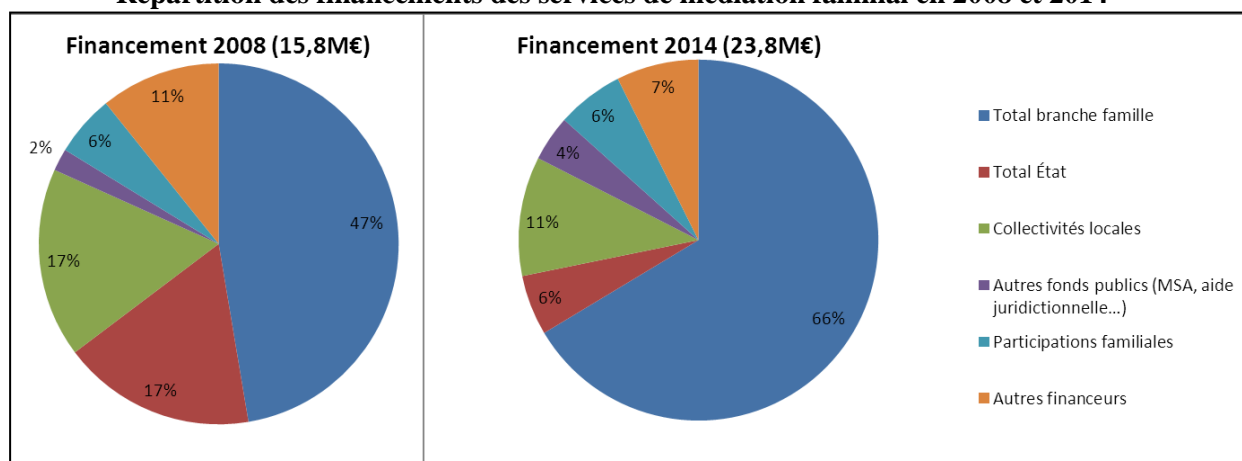
Source : Cnaf (droits réels constatés, Sias)

Champ : Services de médiation financés par la prestation de service

Note : La série ne concerne que la ventilation des recettes des services de médiation financés par la prestation de service. Ne sont pas comptabilisés ici les fonds locaux des Caf qui financent le fonctionnement de services ne bénéficiant pas de la prestation de service (1,8 M€) ou des dépenses d'investissement en faveur des services (0,1 M€).

¹⁶³ Par la prestation de service.

Répartition des financements des services de médiation familial en 2008 et 2014

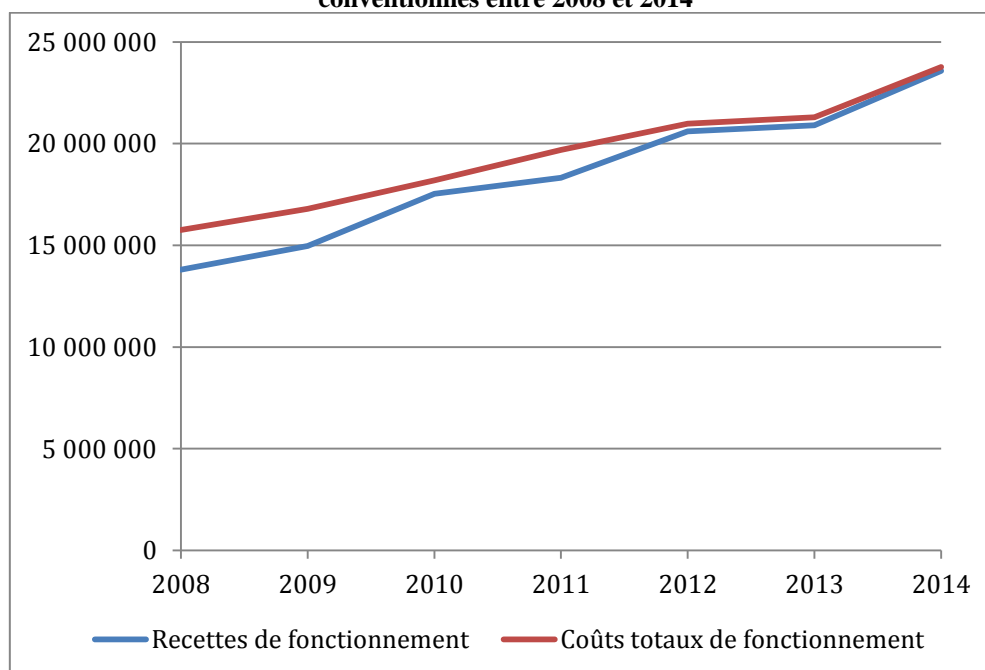


Source : Cnaf (droits réels constatés, Sias)

Champ : Services de médiation financés par la prestation de service

Sur le champ des services financés par la Cnaf, si on compare l'évolution des recettes aux coûts totaux de fonctionnement, on constate que les structures équilibrent de mieux en mieux leur budget sur la période 2008-2014 (graphique).

Evolution en euros des recettes et des coûts de fonctionnements des services de médiations familiales conventionnés entre 2008 et 2014



Source : Cnaf (droits réels constatés, Sias)

Champ : Services de médiation financés par la prestation de service

b) Modalités de financement par la branche famille

Actuellement, c'est donc la branche famille avec la prestation de service qui finance principalement les services de médiation familiale lorsqu'ils répondent aux exigences du référentiel national en incluant un objectif d'activité (50 mesures de médiations et 320 entretiens d'information par emploi de médiateur¹⁶⁴).

La prestation de service correspond à 75% des frais de fonctionnement du service de médiation familiale, déduction faite des participations familiales¹⁶⁵, dans la limite d'un prix plafond déterminé par la Cnaf¹⁶⁶. Le ministère de la Justice verse par ailleurs des subventions aux cours d'appel qui financent des services de médiation familiale.

Le taux de financement de la prestation de service est passé de 66% à 75%¹⁶⁷ consécutivement à l'arrêt des financements Etat apportés par la direction départementale de la cohésion sociale (DDCS). Le prix plafond¹⁶⁸ pour l'activité de médiation familiale (y compris dépenses de fonctionnement) a été revalorisé de 21,6% pour atteindre 80 223€ par équivalent temps plein (ETP) avec un montant plafond par ETP de médiateur familial qui atteint 60 167€¹⁶⁹. Cette double revalorisation (prix plafond et taux) permet de pérenniser les services de médiation familiales existants. Mais comme l'enveloppe de crédits inscrits dans la COG a été calée sur les anciennes références (sans arrêt des financements DDCS), ils ne permettraient pas de couvrir l'objectif de progression en volume qu'on s'était assigné (doublement des mesures sur la durée de la COG).

Cette consolidation du financement a permis de porter le financement réel des services de 32,7% en 2007 à 59,0% en 2014 (+26,3 points). Mais malgré l'augmentation du prix plafond, 74% des services ont encore un prix de revient supérieur au plafond, ce qui fait que le taux de financement 2014 n'atteint pas le taux facial de la prestation de service de 75%.

Si on se base sur les prix plafonds de la prestation de service par équivalent-temps-plein (ETP) de médiateur et les objectifs d'activité du référentiel national de 50 mesures par médiateurs, la Cnaf propose une « norme » du coût d'une mesure de médiation de 1600€¹⁷⁰ (y compris frais de fonctionnement). Le financement prestation de service permet alors au maximum de prendre en charge 75% de ces coûts (1200€ de financement par mesure). Cependant cette norme ne correspond pas à l'activité des trois quart des services de médiations qui ont un prix de revient supérieur au prix plafond. Si on se base sur les coûts réels de fonctionnement des services de médiation et la norme des 50 mesures par médiateurs,

¹⁶⁴ Le référentiel est en cours d'actualisation et prévoirait une augmentation de l'activité attendue.

¹⁶⁵ Les consignations TGI sont assimilées à des participations familiales et sont aussi déduites. Les Jaf s'appuient sur l'article 21 de la loi n° 95-125 du 8 février 1995 selon lequel « le juge fixe le montant de la provision à valoir sur la rémunération du médiateur et désigne la ou les parties qui consigneront la provision dans le délai qu'il détermine ». Cette provision, désignée sous le terme de « consignation », doit être versée à la régie du tribunal, laquelle la reverse ensuite à l'association de médiation familiale lorsque la médiation familiale est achevée. Lorsque les médiations familiales judiciaires ne sont pas prises en charge par l'aide juridictionnelle, les consignations sont versées par chacune des deux parties. Le montant annuel de ces consignations est donc intégré dans le calcul de la prestation de service car elles sont assimilées à des participations familiales.

¹⁶⁶ Pour 74% des structures les coûts étaient supérieurs au plafond de la prestation de service.

¹⁶⁷ à compter du 1er janvier 2014.

¹⁶⁸ Les dépenses de fonctionnement comprennent l'activité du médiateur familial et une partie des éléments qui concourent à cette activité, à savoir le secrétariat et les charges du service.

¹⁶⁹ Le prix plafond de la Ps médiation familiale était de 74 974€ en 2013 et le montant maximal versé par Etp de 49 483€, soit une augmentation de +21,6% entre 2013 et 2014.

¹⁷⁰ 1 200€ en coût de masse salariale de médiateur.

alors le coût réel d'une mesure se situerait autour de 2000€, ce qui explique que la prestation de service finance réellement moins de 60% des mesures.

Taux de financement réel des services de médiation familiale par la prestation de service

Années	(A) Prestation de Service PS*	(B) Total des coûts de fonctionnement	(A/B) Taux de solvabilisation par la PS
2007	4 305 800	13 152 176	32,7%
2008	5 538 762	15 751 979	35,2%
2009	6 131 451	16 787 476	36,5%
2010	8 808 395	18 194 111	48,4%
2011	9 255 757	19 697 494	47,0%
2012	10 550 338	20 984 317	50,3%
2013	10 795 888	21 293 346	50,7%
2014	14 022 322	23 774 741	59,0%

Source : Cnaf (droits réels constatés, Sias)

Champ : Services de médiation financés par la prestation de service

c) Les participations familiales

L'entretien d'information est gratuit. Ensuite, pour les séances à proprement dite, une participation financière est demandée à chaque personne, avec un taux progressif en fonction des revenus, sur la base d'un barème national obligatoire pour les services de médiation familiale conventionnés (tableau ci-dessous). Ce barème issu du référentiel national de la médiation n'a pas été réévalué depuis 2010¹⁷¹.

Lorsque les parties bénéficient d'une aide juridictionnelle totale, le coût de la médiation familiale est pris en charge par l'aide juridictionnelle afin que la prestation soit gratuite.

Les participations familiales (de l'ordre de 1,4M€) représentent 6% du financement des services de médiation familiale conventionnés.

Barème national à compter du 1er janvier 2010		
Les montants résultant du calcul de la participation familiale sont arrondis à l'euro le plus proche.		
Revenus mensuels (R)	Participation/séance/personne	Plancher et plafond pour chaque tranche de revenus
R ≤ Rsa de base	2 €	2 €
Rsa de base < R ≤ Smic	5 €	5 €
Smic < R ≤ 1200 €	5 € + 0,3 % R	de 8 € à 9 €
1200 < R ≤ 2200 €	5 € + 0,8 % R	de 15 € à 23 €
2200 < R ≤ 3800 €	5 € + 1,2 % R	de 32 € à 51 €
3800 < R ≤ 5300 €	5 € + 1,5 % R	de 62 € à 85 €
R > 5300 €	5 € + 1,8 % R	Dans la limite de 131 €

¹⁷¹ Une actualisation est en cours.

8- COG : objectifs, indicateurs, crédits (prévisions et réalisations)

La Cog 2013-2017 prévoit qu'une attention particulière soit portée « *au développement significatif des services de médiation familiale pour faciliter l'accès des familles sur les territoires* ». Il s'agissait de « *doubler le nombre de mesures de médiation familiale à l'horizon 2017. [...] Pour favoriser ce développement, la branche Famille revalorise le prix plafond de la Ps « médiation familiale pour assurer une meilleure prise en compte des coûts de fonctionnement des services, et améliorer la solvabilisation des gestionnaires par la Ps* ». Cependant, cet objectif ambitieux a été revu à la baisse en cours de COG.

Selon la Cnaf,¹⁷² l'augmentation de 95% des enveloppes financières inscrites dans le FNAS 2013-2017 n'était déjà pas en phase avec le doublement des mesures de médiation familiale. En effet, avec la revalorisation le prix plafond de la Ps « médiation familiale » inscrite dans COG, la Cnaf prévoyait un développement de 55% des mesures et non de 100%. Avec le désengagement de l'Etat (Affaires sociales) non anticipé au moment de la signature de la COG l'objectif a encore été revu à la baisse. En effet, pour compenser ce recul de l'Etat, il a été nécessaire d'assortir à la revalorisation du prix plafond l'augmentation du taux de financement de la prestation de service (de 66% à 75%). Avec ces nouveaux paramètres de la prestation de service, la CNAF estime que les crédits du FNAS ne permettront de développer l'offre de médiation qu'à hauteur de +25,5%, au lieu des +55% prévus initialement. La cible COG 2013-2017 de taux de couverture des affaires nouvelles¹⁷³ présentées aux juges aux affaires familiales (Jaf) par les mesures de médiations terminées a alors été revue à la baisse¹⁷⁴ de 6,3% à 5,1% à l'horizon 2017¹⁷⁵.

En 2014, le ratio est de 4,8%¹⁷⁶. Entre 2012 et 2014¹⁷⁷, on observe que le nombre de bénéficiaires de mesures terminées est passé de 15 738 en 2012 à 18 205, soit une augmentation de 16% (voir l'annexe 13 sur l'activité des services).

L'indicateur COG pose la question de sa pertinence, il repose sur des mesures terminées sans qu'on connaisse bien leur issue (l'abandon en fait partie) et cherche à couvrir l'ensemble des nouvelles affaires soumises au JAF sans exclure les divorces sans enfant qui représentent 34% des divorces en 2014.

¹⁷² Note de la Commission d'action sociale du 6 janvier 2014 (Point 2) « Les nouvelles mesures parentalité pour 2014 »

¹⁷³ Il s'agit du nombre de divorces et du nombre de procédures liées à l'autorité parentale pour les couples non mariés. Pour que la cible COG soit plus représentative, il faudrait exclure les divorces sans enfant qui représentent 34% des divorces en 2014.

¹⁷⁴ Circulaire Cnaf n° 2014-017 sur le renforcement du soutien à la parentalité dans la Cog 2013-2017 : une nouvelle dynamique.

¹⁷⁵ Il était de 3,7% en 2012.

¹⁷⁶ 18 205 mesures de médiation familiale ont été terminées au cours de l'année 2014, sur 380 291 affaires soumises aux juges aux affaires familiales (JAF) soit une moyenne de 4,8 médiations achevées pour 100 affaires.

¹⁷⁷ Questionnaire d'activité

Par ailleurs, il est calculé à partir des questionnaires d'activité qui ne recensent pas le même nombre de médiateurs ETP ni la même évolution que celui issu du système d'information permettant de liquider la prestation de service (Sias)¹⁷⁸. Il est donc difficile d'avoir une idée précise de l'évolution de l'activité des médiateurs financés par la prestation de service (nombre de mesures terminées). Par exemple, selon les questionnaires d'activité le nombre de médiateurs dans les services conventionnés a baissé de 17% entre 2012 et 2014 alors qu'il augmente de 12% selon le système d'information permettant de liquider la prestation de service.

Finalement, l'amélioration du financement semble avoir permis de pérenniser des services mais n'a pas augmenté significativement l'offre de médiation.

9- Données d'activité

a) Nombre de structures, moyens humains (ETP), types de professionnels impliqués

La médiation familiale est principalement portée par des acteurs associatifs. Quelques Caf développent la médiation familiale avec un service en gestion directe. La médiation familiale peut également être assurée en libéral, par exemple par les avocats du barreau.

On ne connaît que l'offre et l'activité des services de médiation familiale conventionnés¹⁷⁹ à partir des questionnaires d'activité (voir annexe 13 sur l'activité des services). 259 services sont recensés en 2014 avec 301 médiateurs en ETP. Le bilan annuel réalisé par la Cnaf ne retrace donc pas l'activité des médiateurs familiaux libéraux.

Cette offre est inégalement répartie sur le territoire. En 2014, 50% des départements ont moins de deux médiateurs et environ 15% des départements bénéficient de six à douze ETP. Pour mieux se rendre compte de la répartition territoriale, il serait nécessaire de rapporter le nombre de médiateurs aux nombres de séparations (divorces et ruptures d'union) avec enfants selon les départements ou les TGI. A défaut nous avons rapporté le nombre de médiateurs familiaux au nombre de familles avec enfants dans chaque département (en annexe 14).

¹⁷⁸ En 2013, dans les questionnaires d'activité la donnée a évolué en raison d'un changement de définition. Jusqu'à 2012 sont comptés les services de médiation conventionnés par les comités départementaux. A partir de 2013, sont comptés les services de médiation familiale qui ont bénéficié d'une prestation de service Caf. Ces données sont celles déclarées dans le questionnaire adressé aux structures. Elles diffèrent des données retenues pour calculer le droit à la PS (nombre d'ETP ouvrant droit et prorata temporis d'activité).

¹⁷⁹ subventionnés par la prestation de service

Evolution de l'activité des services de médiation familiale subventionnés entre 2014 et 2012

	2012	2014	2014/2012
1. Total des réunions d'information	9 804	7 628	-22%
Entretiens d'information dans un cadre judiciaire	11 834	13 292	12%
Entretiens d'information dans un cadre conventionnel	39394	42876	9%
Entretiens d'information dans un cadre lié à la double convocation	7650	12 092	58%
2 Total des entretiens d'information	58 878	68 260	16%
3. Total des séances de médiations familiales	45 317	48 789	8%
Mesures de médiation familiale judiciaires	4 489	7 022	56%
Mesures de médiation familiale conventionnelles	11 249	11 183	-1%
Total des mesures terminées de médiations familiales	15 738	18 205	16%
Nombre total de bénéficiaires d'une mesure de médiation	33932	38240	13%
1+2+3 Total des entretiens, réunions et séances	113 999	124 677	9%
Taux de poursuite en médiation à l'issue de l'entretien d'information ((4)/(2))	34%	33%	- 1 point
Nombre médiateurs réels en ETP	364	301	-17%

Source : Cnaf, Questionnaire d'activité 2010-2014 des services de médiation familiale

Champ : Services de médiations familiales bénéficiant d'une prestation de service Caf

Note : A compter de 2014, les entretiens d'information et les mesures de médiation familiales issus d'une invitation écrite de la juridiction (double convocation) sont comptabilisés dans le cadre judiciaire.

b) Caractéristiques des médiations familiales

Selon les études de la Cnaf¹⁸⁰, les médiations familiales portent majoritairement sur des divorces ou des séparations (80%). Les autres cas concernent des conflits sans séparation (9%), des conflits parents/jeunes adultes (4%) des problèmes de relation intergénérationnelle (4%) ou d'autres situations (3%).

Une procédure judiciaire est en cours dans la moitié des médiations familiales (52%).

Lors de médiation, les thèmes que les participants souhaitent aborder sont les suivants :

- l'exercice de l'autorité parentale conjointe (86%),
- l'élaboration d'un plan d'accueil (73%),
- les difficultés de communication (72%)
- les questions liées à la vie quotidienne des enfants (47%),
- la répartition des charges financière concernant les enfants (47%) et
- la répartition des charges financières concernant le couple (22%).

¹⁸⁰ Ces caractéristiques sont issues des études de Barbosa C., Domingo P., Renouard S., Mathivet A., Saint-Macary E. (2015), de l'étude de Domingo et Barbosa (2011) ainsi que les premiers résultats de l'étude à court terme de la médiation familiale dans le cadre de séparation et divorce présentés le 21 mai 2013 à la Commission d'Action Sociale de la CNAF.

Concernant le type de médiation, 37% des entretiens d'information ont été conduits dans un cadre judiciaire, 63 % dans un cadre conventionnel¹⁸¹. Près de 39 % des médiations familiales terminées l'ont été dans un cadre judiciaire et 61 % dans un cadre conventionnel.

Activité des services de médiation familiale au cours de l'exercice 2014

Cadre dans lequel s'effectue la médiation	Entretiens d'information	Séances de médiations familiales réalisées	Mesures de médiations familiales terminées	Mesures de médiations familiales en cours
Cadre judiciaire	25 384 37%	17 125 35%	7 022 39 %	1 507 34 %
Cadre conventionnel	42 876 63%	31 664 65%	11 183 61 %	2942 66 %
Total	68 260 100%	48 789 100%	18 205 100%	4 449 100%

Source : CNAF - Questionnaire d'activité 2014 des services de médiation familiale ayant perçu une prestation de service de la Caf

Note : A compter de 2014, les entretiens d'information et les mesures de médiation familiales issus d'une invitation écrite de la juridiction (double convocation) sont comptabilisés dans le cadre judiciaire.

Entre 2012 (point de référence pour la fixation des objectifs de la COG 2013-2017) et 2014, on observe une baisse des réunions d'information par rapport aux entretiens et aux séances de médiations (tableau ci-dessus). Pour les entretiens d'information, qui marquent l'évolution la plus forte (+16%), on remarque la poussée des entretiens dans un cadre judiciaire (+58% pour la double convocation contre +9% dans le cadre conventionnel). Il en est de même pour les séances de médiations, avec une augmentation de 56% contre une baisse, certes très faible, de 1% dans le cadre conventionnel.

Les parents reçus à un entretien d'information préalable sont âgés, en moyenne, de 39 ans. Parmi eux, 72 % sont séparés, divorcés ou en cours de séparation alors que 26 % déclarent vivre encore ensemble¹⁸². Plus d'un tiers des participants aux mesures de médiation familiale sont face à une séparation récente ou en cours ; ils ont alors en moyenne 10 ans de vie en couple. La résidence de l'enfant est dans 65% chez la mère et 22% de résidence alternée. 44% sont dans une situation de recomposition familiale.

¹⁸¹ Une médiation familiale est dite conventionnelle (ou spontanée) lorsque les personnes, qui en bénéficient, ont contacté directement le service de médiation (même si elles ont été orientées par le juge, la Caf, un travailleur social, etc.). Elle est dite judiciaire lorsqu'elle est décidée par un juge, avec l'accord des deux parties, et notifiée dans le cadre d'une ordonnance ou lorsqu'elle résulte d'une invitation écrite de la juridiction.

¹⁸² Domingo et Barbosa (2011).

Selon l'étude de la Cnaf, à l'issue des entretiens d'information préalable, le taux moyen de poursuite en médiation est de 36%¹⁸³. Il est inférieur à cette moyenne en cas de double convocation (21%). Et il est supérieur à cette moyenne dans les situations suivantes :

- pour les parents dont au moins un des deux est cadre (49%)
- pour les parents ont opté pour une résidence alternée (49%)
- pour les situations de recompositions familiales (44%)
- pour les parents bénéficiant de l'aide juridictionnelle (44%).

La principale raison de la non poursuite est le fait que l'autre parent ne se soit pas rendu à un entretien d'information préalable.

Une fois engagées,

- les médiations familiales comptent en moyenne 2,6 séances (hors entretiens d'information préalables) ;
- le coût moyen d'une séance de médiation est de 15 € pour les mères et de 22 € pour les pères, ce qui est cohérent avec le fait que les mères ont des revenus inférieurs aux pères.

c) Issue de la médiation

D'après le questionnaire d'activité des services de médiation en 2014, seules 25% des médiations ne se concluent par aucune avancée, les trois quarts des processus de médiation familiale ayant une issue positive :

- 32% aboutissent à un accord écrit
- 29% à un accord oral
- 14% permettent une avancée significative dans l'apaisement du conflit

Les accords¹⁸⁴ sont plus aisés lorsque la médiation est faite à l'initiative des deux parents, lorsqu'il n'y a pas de procédure judiciaire engagée, ou lorsque les parents ont opté pour une résidence alternée.

Les projets d'entente portent en priorité sur l'organisation du partage de l'autorité parentale (91% des projets d'entente), puis sur les problèmes de communication (63%). La question des charges financières liées aux enfants est présente dans 54% des projets d'entente.

Les parents sont globalement satisfaits de la démarche : 76% s'engageraient à nouveau dans un processus de médiation s'ils rencontraient de nouvelles difficultés.

10- Evaluations disponibles, points forts/points faibles

a) Bilan des expérimentations de médiation familiale dans le cadre judiciaire à Arras et Bordeaux

a1) Cadre de l'évaluation

Le ministère de la Justice a organisé et suivi deux dispositifs expérimentaux en matière de médiation familiale, à savoir la double convocation (DC) et la tentative de médiation

¹⁸³ Barbosa *et al.* (2015).

¹⁸⁴ CNAF (2013), « Etude réalisée sur les effets à court terme de la médiation familiale », Diaporama présenté à la CAS du 21 mai 2013.

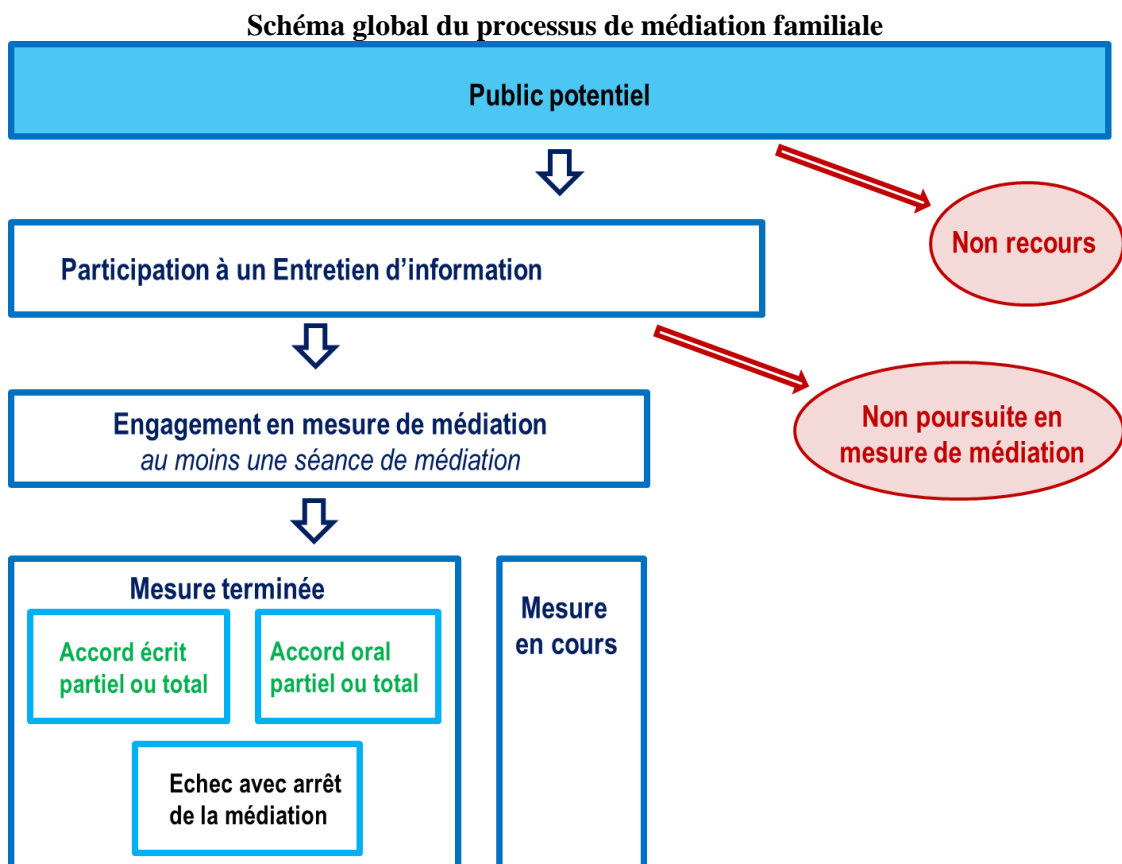
préalable obligatoire (TMPO). Ils ont été expérimentés dans deux juridictions (les Tribunaux de Grande Instance TGI d'Arras et de Bordeaux) pendant 18 mois à partir de l'été 2013. Ils ont concerné exclusivement les demandes post et hors divorce (voir l'encadré précisant le cadre législatif dans 5-c).

Le bilan de l'expérimentation a été réalisé par le SADJAV¹⁸⁵ du ministère de la Justice. L'objectif du bilan était de comparer les dispositifs de médiation familiale « classiques » et ceux mis en place dans le cadre de l'expérimentation soit :

- médiations familiales « conventionnelles classiques » ;
- médiations familiales « judiciaires classiques, » qui interviennent essentiellement après audience du juge avec l'accord préalable des parties¹⁸⁶ ;
- médiations familiales dans le cadre « expérimental TMPO » (obligation d'une tentative de médiation familiale préalable à la saisine du juge) ;
- médiations familiales dans le cadre « expérimental DC » (double convocation du greffe avec une injonction de rendez-vous en médiation familiale avant la convocation par le juge aux affaires familiales).

a2) Les principaux indicateurs d'évaluation : définition et résultats

Le suivi des expérimentations par le SADJAV s'est appuyé sur quatre indicateurs principaux, qui portent chacun sur une des étapes successives du processus (schéma ci-dessous).



¹⁸⁵ Service de l'Accès au Droit et à la Justice et de l'Aide aux Victimes (SADJAV) du secrétariat général du ministère de la Justice.

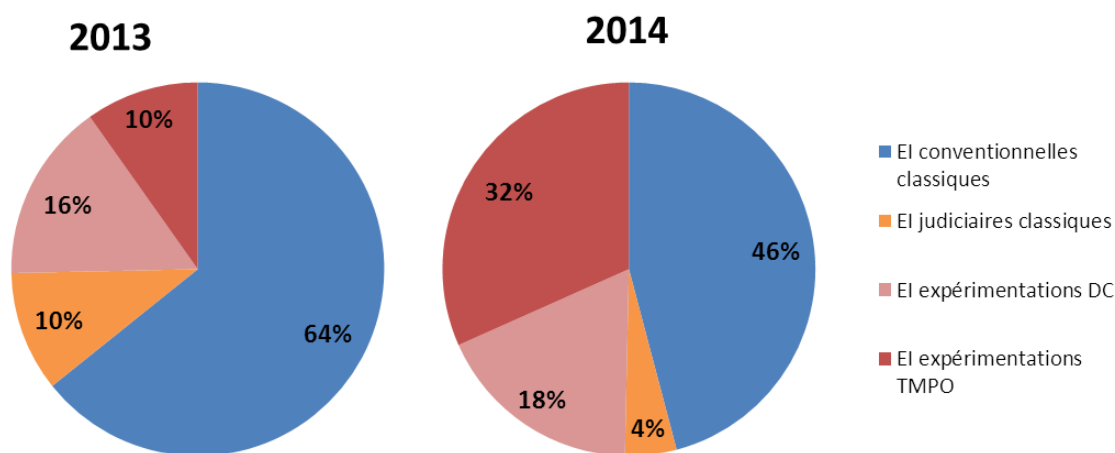
¹⁸⁶ en application des articles 255 et 373-2-10 du code civil.

- **La répartition des entretiens d'informations entre les quatre dispositifs** : Nombre d'entretiens d'information dans chaque dispositif / nombre total d'entretiens d'information

On ne connaît pas le taux de recours aux entretiens d'information suite aux injonctions judiciaires des dispositifs expérimentaux, mais la répartition des entretiens d'information sur la période expérimentale montre que les acteurs de la médiation se sont approprié les deux nouveaux dispositifs expérimentaux (TMPO et DC).

Entre 2013¹⁸⁷ et 2014, la proportion des entretiens d'information réalisés dans le cadre de la TMPO a augmenté de 22 points et celle de la DC de 2 points ; parallèlement, la part des deux dispositifs classiques a reculé (baisse de 18 points dans le cadre conventionnel et de 6 points pour la médiation judiciaire « classique »). Selon la justice, le nombre total d'entretien d'information (hors et avec expérimentations) dans les deux TGI est passé de 2 649 en 2013 à 4 573 en 2014 (soit une augmentation en volume de 73%). Cette forte augmentation du nombre total d'entretiens sur la période a permis d'éviter un effet d'éviction de la MF conventionnelle par la MF judiciaire dans le cadre de l'expérimentation : leur proportion a fortement baissé au profit des entretiens dans le cadre expérimental mais pas leur nombre. Seuls les entretiens d'information dans le cadre « judiciaire classique » ont baissé en valeur absolu sur la période d'expérimentation.

Répartition des entretiens d'information (EI) par dispositif de médiation familiale en 2013 et 2014 dans les TGI d'Arras et de Bordeaux



Source : Données du ministère de la Justice, Service de l'Accès au Droit et à la Justice et de l'Aide aux Victimes (SADJAV)

¹⁸⁷ Les deux dispositifs expérimentaux n'ont été véritablement mis en place qu'en été 2013.

- **Taux d'engagement minimum** = nombre de mesures terminées (avec ou sans accord) / nombre d'entretiens d'information

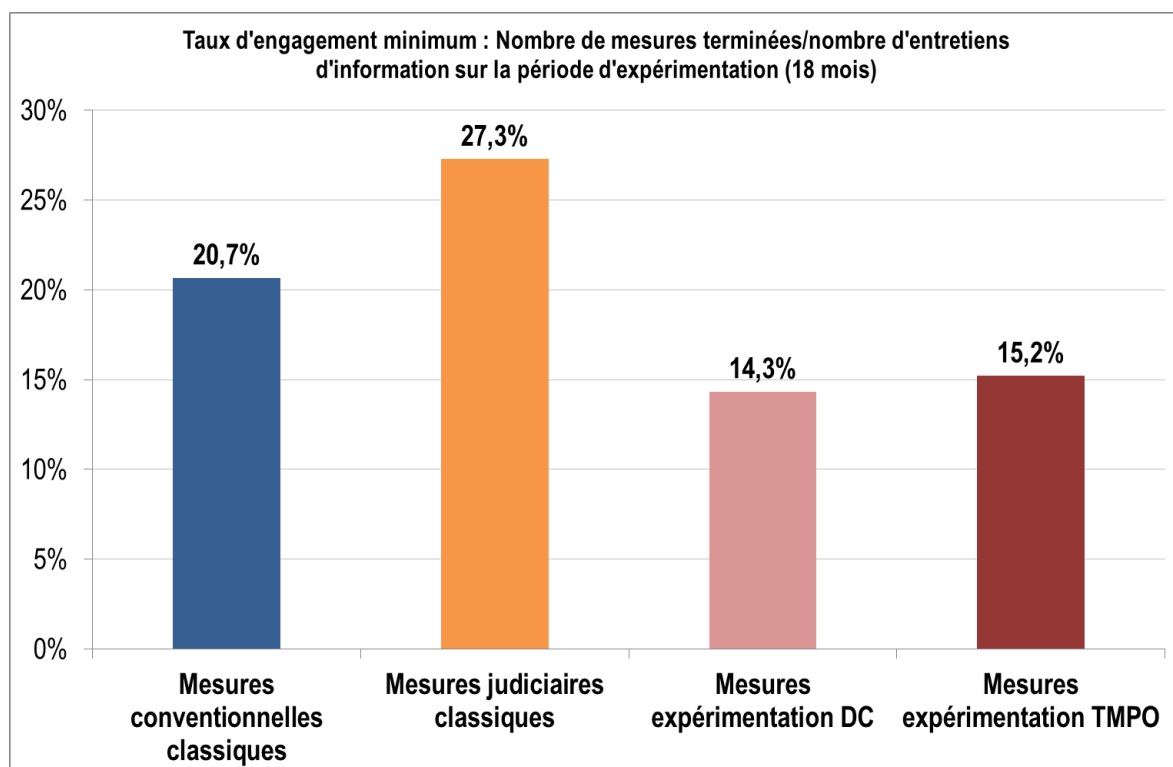
Le « taux d'engagement » mesure uniquement le fait de poursuivre avec au moins une séance de médiation après l'entretien d'information (la médiation peut être terminée avec ou sans formalisation d'un accord ou bien interrompue avant son achèvement).

Les « taux d'engagement » sont plus élevés pour les mesures classiques judiciaires et conventionnelles (respectivement de 21% et 27%) que pour les dispositifs expérimentaux (de l'ordre de 15%). Cela est logique pour au moins deux raisons.

Premièrement, contrairement aux dispositifs expérimentaux, la médiation dans les cas « classiques » intervient principalement avec l'accord préalable des parties de s'engager dans le processus. De plus, dans le dispositif judiciaire classique (hors expérimentation), le juge intervient en audience et en amont pour proposer la médiation familiale aux parties, ce qui

Deuxièmement, les dispositifs expérimentaux concernent les demandes hors et post-divorce, c'est à dire soit de couples non mariés qui se séparent, soit de couples déjà divorcés en demandes de révisions des modalités de contribution à l'entretien et l'éducation de l'enfant, ou d'exercice du droit de visite et d'hébergement. Pour les couples divorcés en demandes de révisions, il s'agit souvent de conflits anciens et cristallisés, pour lesquels il est plus difficile pour le médiateur de convaincre les parties d'entrer dans un processus de médiation.

Sans être en capacité de l'expliquer à ce stade, on note que les taux de poursuite suite à l'entretien d'information sur le territoire expérimental sont tous inférieurs à celui de 33% mesuré au niveau national à partir des questionnaires d'activité 2014.

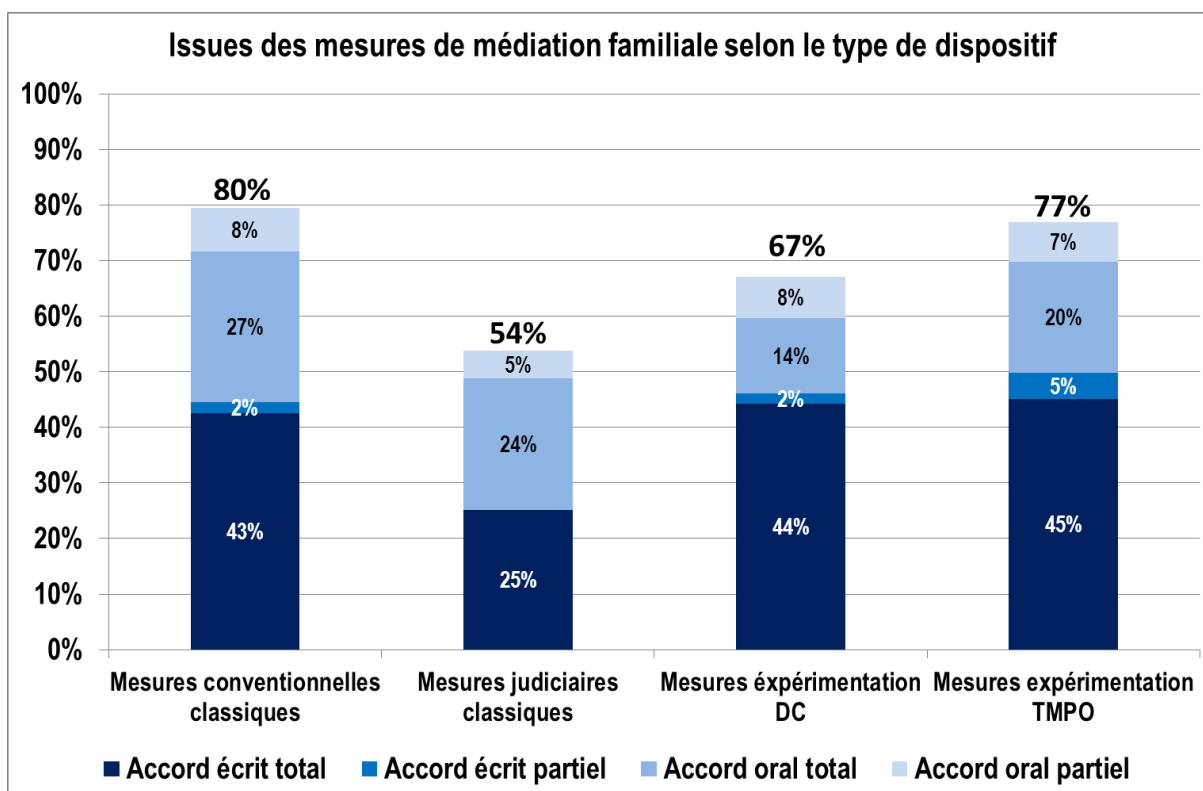


Source : Données du ministère de la Justice, Service de l'Accès au Droit et à la Justice et de l'Aide aux Victimes (SADJAV)

- **Part d'accords** = somme des taux obtenus dans chaque type d'accords, à l'exclusion de l'apaisement du conflit sans accord et de l'échec/ mesures terminés (avec ou sans accord)

Pour les personnes qui se sont engagées dans le processus de médiation dans le cadre des dispositifs expérimentaux de TMPO ou DC (environ 15% suite aux entretiens d'information), la part d'accords mesurée sur toute la durée de l'expérimentation est importante : 77% dans le dispositif de la TMPO et 67% pour la DC. Le chiffre pour la TMPO est très proche de celui des mesures conventionnelles (taux d'accord de 80%). Ce dispositif arrive même en tête pour la part des accords écrits totaux, de 45%. Le caractère plus coercitif de cette mesure, avec le risque « d'irrecevabilité de la demande » si les parties n'ont pas fait de tentative, peut expliquer en partie ce pourcentage élevé.

Si on analyse le taux d'accords (écrits ou oraux, total ou partiel) parmi ceux qui ont eu un entretien d'information, les taux d'accords sont de 12% dans le cadre de la TMPO (15,2% multiplié par 77%), de 10% dans le cadre DC et d'environ 15% dans le cadre conventionnel et judiciaire classique.



Source : Données du ministère de la Justice, Service de l'Accès au Droit et à la Justice et de l'Aide aux Victimes (SADJAV)

- **Taux d'homologations d'accord par le juge aux affaires familiales** = (nombre d'homologations d'accord total par le JAF + nombre d'homologations d'accord partiel par le JAF) / nombre médiations terminées (avec ou sans accord)

Il permet de mesurer la proportion des accords issus du processus de médiation familiale effectivement homologués par un juge aux affaires familiales, soit également la quantité d'accords qui aboutissent à un travail de jugement et de rédaction des décisions allégé pour ce dernier. Malgré la possibilité pour les juges d'homologuer directement les accords issus d'une

médiation sans audience, la DACS remarque que les juges n'utilisent pas cette possibilité et tiennent quasi-systématiquement des audiences avec un travail de rédaction de jugement.

Le taux d'homologation d'accords issus de la médiation familiale est de 64% dans le cadre de la DC et de 51% dans le cadre de la TMPO. Nous ne disposons pas de ce taux pour les dispositifs classiques (conventionnels et judiciaire)

Le tableau suivant synthétise les résultats sur la période de l'expérimentation. Ces chiffres restent à interpréter avec prudence car les territoires sélectionnés pour les expérimentations sont généralement très actifs et mobilisés. La TMPO qui a vocation à être élargie à d'autres TGI a permis un taux d'accords de 15% parmi ceux qui ont participé aux entretiens d'information et à 77% parmi ceux qui sont entrés dans le processus de médiation et l'ont terminé (avec ou sans accord).

Synthèse des résultats sur les 18 mois d'expérimentation dans les TGI d'Arras et Bordeaux

	Mesures conventionnelles classiques	Mesures judiciaires classiques	Mesures expérimentations DC	Mesures expérimentations TMPO
(A) Nombre d'entretiens d'information	3799	448	1247	1728
(B) Nombre de mesures terminés (avec ou sans accord)	786	122	179	263
(C) Nombre d'accords tous types (écrits ou oraux/partiels ou totaux)	625	66	120	202
(D) Nombre d'accords écrits (totaux ou partiels)	350	31	82	131
(E) Nombre d'accords homologuer JAF	nd	nd	114	134
(B)/(A) Taux d'engagement minimum parmi ceux qui ont eu un entretien d'information	21%	27%	14%	15%
(C)/(A) Taux d'accords parmi ceux qui ont eu un entretien d'information	16%	15%	10%	12%
(C)/(B) Taux d'accord écrits ou oraux (totaux ou partiels) parmi les mesures terminées	80%	54%	67%	77%
(D)/(B) Taux d'accords écrits (totaux ou partiels)	45%	25%	46%	50%
(E)/(B) Taux d'homologation parmi les mesures terminées			64%	51%

Source : Calcul SG HCF à partir des données du ministère de la Justice, Service de l'Accès au Droit et à la Justice et de l'Aide aux Victimes (SADJAV)

a3) Evaluation de la charge de travail pour les juridictions

En termes de charge de travail supplémentaire pour les juridictions, elle est nulle pour les magistrats dans le cas de la TMPO et minime pour la DC. En revanche, pour les greffes, la charge de travail supplémentaire sur la période de l'expérimentation est évaluée en moyenne entre 0,8 et 1,1 équivalents-temps-plein sur les 2 TGI. Il n'est pas possible de faire la part entre les coûts de mise en place de l'expérimentation (avec la création d'outils d'information et de suivi statistique) et les coûts en « régime de croisière ». Pour la TMPO, il semble que les coûts se limitent à une charge supplémentaire au niveau de l'accueil (remise de la notice d'information) et des appels téléphoniques. Alors que pour la DC, il y a nécessairement des coûts supplémentaires liés à la double convocation (courrier avec la date de rendez-vous avec un médiateur et celle de convocation à l'audience par le juge aux affaires familiales). Une amélioration des outils informatique en cours (automatisation des convocations et du suivi statistique) permettrait d'alléger à terme ces coûts.

a4) Coût et financement de l'expérimentation

Le coût de l'expérimentation est estimé à 768 000€ sur 18 mois en 2013 et 2014 avec 5,2ETP de médiateurs supplémentaires. Ces coût ont été pris en charge à 53,6% par le ministère de la Justice¹⁸⁸ et 46,4% par les CAF de Bordeaux et d'Arras. Ces crédits ont été délégués aux associations gestionnaires de services de médiation familiale pour les aider à faire face à l'augmentation du nombre d'entretiens d'information et de séances de médiation.

b) Des évaluations à poursuivre

On peut s'appuyer sur des études et des évaluations sur la médiation familiale et sur le suivi de l'activité des services de médiation subventionnés d'une part, sur le bilan d'expérimentation en matière de médiation familiale menée dans les tribunaux de grande instance de Bordeaux et d'Arras d'autre part (présentation lors de la séance du HCF du 7 juillet 2016).

Mais on pâtit de la méconnaissance de l'offre et de l'activité des médiateurs exerçant en libéral. On connaît mal les raisons du non recours à la médiation familiale d'une part, sur le taux de poursuite après l'entretien d'information d'autre part (voir en encadré ci-dessus sur l'étude Cnaf sur les hypothèses explicatives du non recours). Et surtout on manque d'analyse sur l'impact à moyen long terme du passage par la médiation familiale (pérennité des accords, retour en Justice, etc.).

c) Des perspectives d'évolution de la médiation très incertaines

Sans développement significatif de l'offre, le risque d'éviction des médiations familiales conventionnelles au profit des médiations dans le cadre judiciaire est préoccupant. Il en est de même du risque d'éviction des séances de médiations par les séances d'entretien obligatoire dans le cadre judiciaire qui ont un faible taux de poursuite d'une part et par le développement des séances collectives d'information après la séparation dans le cadre de la généralisation de Gipa d'autre part.

¹⁸⁸ Le ministère de la Justice a alloué un crédit de 411 385 € (331 130 € à la cour d'appel de Bordeaux et 80 255 € à la cour d'appel de Douai).

La perspective d'une extension de la médiation judiciaire suppose qu'on dispose de suffisamment de médiateurs familiaux sur tout le territoire.

Une pression sur l'offre pose aussi la question de la qualité de la formation des médiateurs familiaux. Comme le souligne l'APMF dont 25% des adhérents sont des médiateurs libéraux, le Diplôme d'Etat de Médiateur familial (DEMF) n'est pas à ce jour obligatoire à l'exercice de la profession de médiateur familial. « Aujourd'hui, quiconque peut "poser sa plaque" de médiateur familial. ». Cela pose alors la question de la garantie pour les personnes qui ont recours à la médiation familiale d'avoir un service de qualité rendu par des professionnels qualifiés.

Une étude financée par la CNAF a analysé les freins au développement de la médiation familiale. L'étude¹⁸⁹ s'appuie sur une trentaine d'entretiens en face-à-face auprès de parents séparés. Elle repose sur la comparaison de trois modes de résolution du conflit : le recours à la médiation familiale, le recours à la Justice et le recours à aucun mode institutionnel.

Trois résultats principaux sont à mettre en exergue :

- la mauvaise connaissance du dispositif comme facteur de non recours : elle est liée d'une part à une mauvaise information et/ou une mauvaise orientation des personnes et d'autre part à des amalgames récurrents entre la médiation familiale et la thérapie de couple.
- la nature des besoins au moment de la séparation oriente fortement le choix du mode de résolution. Les besoins de « légalité », d'« autorité », et de « rapidité » conduisent les personnes vers le système judiciaire et elles ne souhaitent pas de médiation familiale.
- la place dévolue aux enfants et le degré de cohésion parentale apparaissent comme des déterminants influant le choix du mode de résolution du conflit.

11- Perspectives

Suite au bilan positif des expérimentations de 18 mois dans les TGI d'Arras et Bordeaux établi par le SADJAV, un amendement au projet loi Justice du XXI^{ème} siècle a été déposé : « *Cette expérimentation menée dans deux tribunaux de grande instance (Arras et Bordeaux) entre 2012 et 2014 a montré que cette tentative de médiation préalable obligatoire était très efficace puisqu'elle a abouti à près de 77 % d'accord. Il est donc proposé de la généraliser.* ». La saisine du juge par les parents aux fins de modification d'une décision fixant les modalités de l'exercice de l'autorité parentale ou la contribution à l'entretien et à l'éducation de l'enfant, doit être précédée d'une tentative de médiation, sous peine d'irrecevabilité.

Cet amendement a conduit à un sous-amendement présenté par le gouvernement, adopté le 18 mai 2016 à l'Assemblée Nationale. Il conduit à généraliser l'expérimentation TMPO, à 10 TGI pendant 3 ans. On peut noter que la TMPO concernant les révisions de jugement nécessite moins de charge de travail pour la Justice et notamment pour les greffes que la double convocation. En effet les parents doivent d'eux-mêmes se rendre à un entretien

¹⁸⁹ L'étude a été conduite par le cabinet ARISTAT, recruté dans le cadre d'un appel d'offre de la CNAF. Elle s'est déroulée entre septembre 2012 et mars 2013. Elle a été menée sur les territoires de la Caf de Paris et de Marseille. La population interrogée a été extraite des fichiers Caf, à partir de trois critères de sélection : la déclaration d'une séparation, la demande du partage des allocations familiales et la demande de l'allocation de soutien familial.

d'information préalable avant saisine du juge ; ce n'est pas le greffe qui doit organiser le rendez-vous préalable avec le service de médiation.

Si à terme le recours à la médiation est étendu de façon systématique dans les procédures de séparation, élargissant ou généralisant les expérimentations menées par la Justice, cela nécessiterait, dans la COG actuelle et la suivante, de prévoir des moyens financiers très élevés pour accroître l'offre.

V) LES ESPACES DE RENCONTRE

1-Définition

Un espace de rencontre est un lieu d'accès au droit, neutre et autonome, permettant, dans l'intérêt de l'enfant :

- l'exercice d'un droit de visite,
- la remise de l'enfant à l'autre parent,
- ou la rencontre entre l'enfant et ses parents ou ses proches.

Inscrit dans la loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance, les espaces de rencontre sont définis précisément dans le code d'action sociale et des familles à partir de 2012¹⁹⁰ : « *L'espace de rencontre est un lieu permettant à un enfant de rencontrer l'un de ses parents ou un tiers, ou de faire l'objet d'une remise à un parent ou à un tiers. Il contribue au maintien des relations entre un enfant et ses parents ou un tiers, notamment en assurant la sécurité physique et morale et la qualité d'accueil des enfants, des parents et des tiers.* ».

2-Objectifs

L'objectif des espaces de rencontres est de maintenir ou rétablir les liens entre les parents et leurs enfants dans des situations particulièrement conflictuelles après une séparation, ou lors de difficultés spécifiques (santé mentale, alcoolisme, toxicomanie, etc.). L'objectif à terme, est de faire en sorte que les rencontres puissent avoir lieu en dehors de ce type de structure.

3-Publics-cibles

Les espaces de rencontre visent un public où les relations enfants-parents et/ou l'exercice d'un droit de visite est interrompu, difficile ou trop conflictuel. Ils répondent ainsi aux situations de divorce, de séparation conjugale ou familiale. Les juges aux affaires familiales peuvent en être prescripteurs au travers d'une ordonnance mais ils peuvent être demandés par les parents eux-mêmes. Ils répondent également à des situations de prises en charge dans le cadre d'un placement et sont alors adressées par le service social ou le juge des enfants, on parle alors de « visites médiatisés ».

4-Cadre juridique, référentiels

L'existence juridique des espaces de rencontre a été consacrée par la loi du 5 mars 2007. Depuis 2012, la structuration de l'offre d'espaces de rencontre s'est renforcée avec des évolutions du contexte législatif:

- Le décret n°2012-1153 du 15 octobre 2012 relatif aux espaces de rencontre destinés au maintien des liens entre un enfant et ses parents ou un tiers qui définit les modalités d'organisation et de fonctionnement des espaces de rencontre. Il impose également à l'espace de rencontre de recueillir un agrément pour pouvoir être désigné par une autorité judiciaire. Les demandes d'agrément doivent être adressées avant le 1er juillet

¹⁹⁰ Décret n°2012-1153 du 15 octobre 2012.

2013 au préfet de département du lieu d'implantation de l'espace de rencontre. Elles sont instruites par la direction départementale en charge de la cohésion sociale.

- Un second décret n°2012-1312 du 27 novembre 2012 met en œuvre les dispositions relatives aux espaces de rencontre destinés au maintien des liens entre un enfant et ses parents ou un tiers. Lorsque le juge décide du droit de visite au sein d'un espace de rencontre, il détermine la durée et la périodicité des rencontres. Le décret précise en outre, les modalités de modifications des décisions et de transmission d'information entre le gestionnaire de l'espace de rencontre et le juge.

Parallèlement, en s'inspirant de la médiation familiale, la structuration de l'offre s'appuie maintenant sur la convention cadre nationale de médiation familiale qui intègre les espaces de rencontre à partir de 2014. Les signataires (ministère des familles, de l'enfance et des droits des femmes, ministère de la justice, CNAF, MSA) s'entendent sur des références et des objectifs communs. Les financeurs s'accordent sur le principe d'un financement concerté des structures sous réserve que les services respectent le référentiel national des espaces de rencontre. Ce référentiel adopté le 10 décembre 2014 a été élaboré conjointement avec les signataires de la convention cadre nationale ainsi que les deux fédérations nationales du secteur¹⁹¹. Il définit les principes d'intervention, les modalités de fonctionnement des espaces de rencontre et la qualification et formation des intervenants. Il est la base d'une homogénéisation de la qualité du service sur le territoire.

5- Principes et fonctionnement

a) Les principes

Le référentiel national des espaces donne les principes généraux à respecter :

- Caractère transitoire de l'intervention : le recours à l'espace de rencontre doit conserver un caractère temporaire et transitoire, réservé a priori aux cas où aucune autre solution n'est envisageable, et être tourné vers l'exercice des responsabilités parentales du ou des parents concernés. Il doit se situer dans la perspective qu'un jour des rencontres entre les enfants et leurs parents, ou toute autre personne titulaire d'un droit de visite, soient possibles sans recourir à ce lieu.
- Information des parents : les parents sont tenus informés, préalablement aux rencontres et/ou visites, des objectifs et des modalités d'accueil, des moyens mis en œuvre, du règlement de fonctionnement et du caractère transitoire de l'espace de rencontre, ainsi que des rapports que la structure entretient avec les institutions judiciaires et administratives. Un document comportant ces informations doit leur être remis au préalable.
- Gratuité ou participation modique : rencontrer son enfant ne peut en aucun cas être conditionné à l'exigence d'un paiement. Certains espaces de rencontre offrent leurs services gratuitement tandis que d'autres considèrent que le service qu'ils rendent peut ou doit s'accompagner du paiement d'une cotisation ou d'une participation. Dans ce cas, la participation doit rester symbolique et le non-paiement de celle-ci ne peut constituer un obstacle à la rencontre enfants-parents.

¹⁹¹ Fédération nationale de la médiation familiale et des espaces familiaux (Fenamef) et fédération françaises des espaces de rencontre (Ffer).

- Confidentialité : les personnes qui interviennent dans l'espace de rencontre sont tenues à une obligation de discrétion et de confidentialité sur les situations qu'elles ont à connaître dans le cadre de leur activité. L'espace de rencontre est en effet un lieu neutre, spécifique, indépendant. Il n'est pas un lieu d'investigation ou d'expertise. Toutefois, ce principe de confidentialité doit être levé partiellement à l'égard des autorités administratives et judiciaires, lorsque les dispositions légales en vigueur y obligent les intervenants (article L. 226-2-1 et L.226-2-2 du Casf sur la transmission des informations préoccupantes). Dans cette hypothèse, l'espace de rencontre transmettra aux instances judiciaires un rapport factuel relatif à l'incident grave ayant pu se dérouler durant la rencontre.

- Inscription dans un réseau de partenaires locaux : dans l'objectif de développer une offre complémentaire auprès des parents, l'espace de rencontre s'inscrit dans un réseau de partenaires tels que les acteurs du soutien à la parentalité (services de médiation familiale, établissement d'information et de conseil conjugal (Eicff), associations intervenant auprès de femmes victimes de violences, porteurs de projet des Réseaux d'écoute

b) Les modalités de fonctionnement

Dans un espace de rencontre, on peut distinguer deux temps :

- le temps lié à l'accueil des familles (entretiens préalables avec les familles et enfants, visites, échanges avec les parents).
- le temps hors présence des familles (réunions, organisation du service, travail administratif, analyse de la pratique etc.)

6- Pilotage et gouvernance nationales et locales, articulation avec d'autres dispositifs, notamment de soutien à la parentalité

Le rapport de l'Igas de 2013 a regretté l'absence d'un pilotage national et souligné l'acuité des problèmes de financements (pas de mobilisation conjointe systématique des financements, baisse des engagements de l'état et des collectivités territoriales, engagement croissant des caf mais sur leurs fonds propres donc susceptibles d'être remis en cause tous les ans).

Face à ce constat, les espaces de rencontres rejoignent à partir de 2014 une dynamique de structuration sur le modèle de la médiation familiale.

Ils sont alors intégrés à la convention cadre nationale de la médiation familiale. Cela permet de formaliser les engagements mutuels de chaque partenaire et de mieux mobiliser les acteurs, notamment ceux du monde judiciaire ainsi que les collectivités territoriales. Parallèlement, la Cnaf a créé un fonds national « espaces rencontre » dès 2014 en attendant la mise en place d'une prestation de service à partir du 1^{er} janvier 2015 afin de pérenniser et mieux structurer les financements de la branche famille (circulaire 2015-05).

La convention cadre nationale est déclinée à l'échelon local, par des conventions cadre départementales qui peuvent s'élaborer dans le cadre des schémas départementaux des services aux familles (SDSF) en s'appuyant sur des comités opérationnel et technique. Contrairement à la médiation familiale qui disposait généralement de ces comités au niveau départemental, l'intégration des ER permet de les visibiliser et d'assurer plus facilement un co-financement des partenaires.

Comme pour les autres dispositifs de soutien à la parentalité, le pilotage et le développement des espaces rencontre va s'appuyer sur les schémas territoriaux. Dans un 1^{er} temps les schémas permettront de réaliser des diagnostics partagés entre les différents acteurs et

financeurs sur le maillage territoriale des dispositifs (cf. guide méthodologique) pour à terme tenter de résorber les inégalités d'accès des services aux familles.

7-Financement : principe / masse financière /financeurs /pérennité du financement /coût pour les utilisateurs

Les questionnaires d'activité renseignés par les associations gérant les espaces rencontres permettent de connaître l'origine des financements des associations entre 2011 et 2014 (annexe 15).

a) Données générales

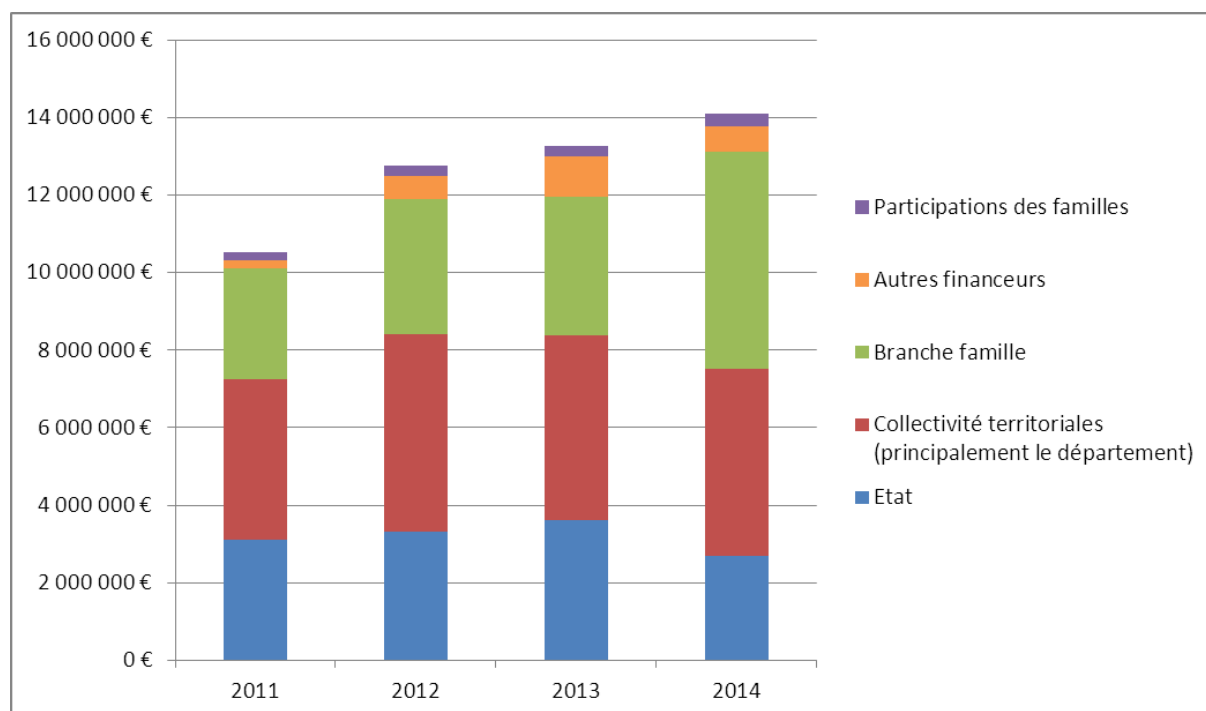
En 2014, le ministère de la justice recense 158 associations actives dont 155 associations ont répondu au questionnaire d'activité.

Sur la période 2011-2014 les financements ont augmenté de 3,6M€ soit de 34%,

Le financement est partagé entre l'Etat (principalement le ministère de la Justice), les collectivités territoriales (principalement les départements) et la branche famille.

La branche famille a augmenté sensiblement son niveau de financement (avec un quasi doublement) ; l'Etat l'a diminué et les collectivités territoriales l'ont maintenu.

Evolution du financement des espaces de rencontres entre 2011 et 2014



Source : Ministère de la Justice, questionnaire d'activité des espaces de rencontre parents-enfants

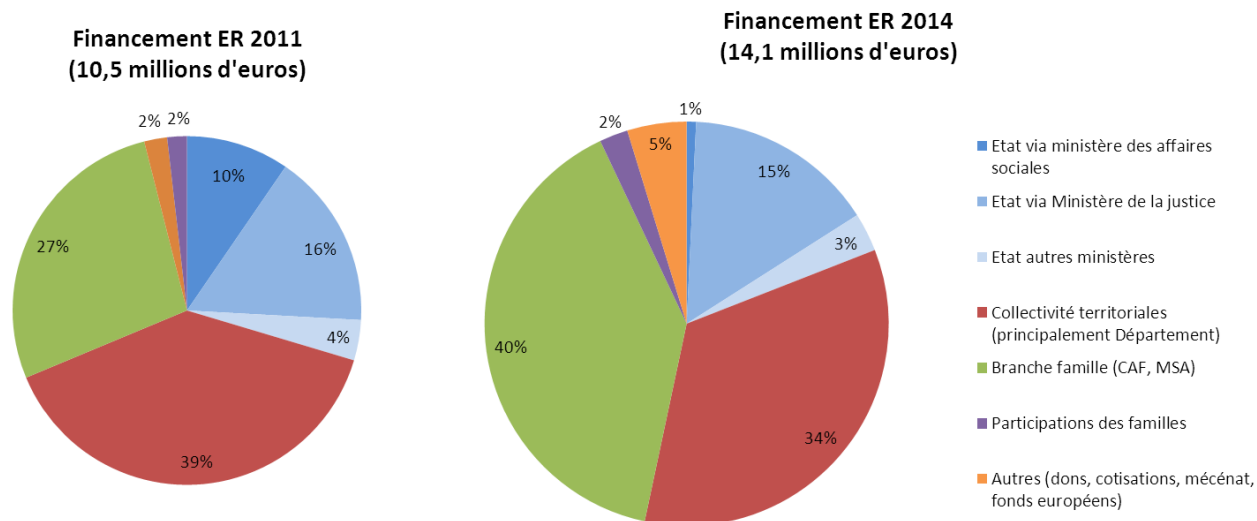
Champ : entre 97% et 98% des associations actives recensés par le ministère de la justice

En 2011, les 10,5M€ de financement se partageait entre les collectivités territoriales (39%), l'Etat via le ministère de la justice et celui des affaires sociales (30%) et les Cafs sur leurs dotations propres (27%).

En 2014, le financement a augmenté de 36% pour passer à 14,1M€ avec une augmentation de la part du financement par la branche famille (+12 points) et une réduction de la part des collectivités locales (-5 points) et de l'Etat (-11 points). En effet, malgré le maintien des

financements du ministère de la Justice, le ministère des affaires sociales s'est désengagé du financement des ER.

Répartition des financements des espaces de rencontre en 2011 et 2014



Source : Ministère de la Justice, questionnaire d'activité des espaces de rencontre parents-enfants

Champ : entre 97% et 98% des associations actives recensés par le ministère de la justice

b) Le financement par la branche famille

A partir de 2014, pour tenir compte de ce retrait de l'Etat et éviter aux CAF d'être confrontées à des demandes de financements complémentaires sur leur dotation d'action sociale, un fonds national transitoire des « espaces de rencontres » a été créé pour l'année 2014 à hauteur de 1,2M€. Pour être éligibles, les structures devaient avoir obtenu un agrément auprès de la préfecture et avoir été financées par la Ddcs en 2013.

A compter de 2015, une prestation de service a été créée avec des critères d'éligibilité définis par la Cnaf. Les espaces de rencontre doivent :

- bénéficier d'un agrément et répondre aux exigences du référentiel national
- répondre aux besoins des familles sur le territoire (diagnostic local et validation par un comité de financeurs généralement en lien avec les SDSF).

En outre, la prestation de service ne finance pas les mesures prononcées par le juge pour enfants dans le cadre de la protection de l'enfance.

Le montant de la Ps couvre 30% du prix de revient sur la base du nombre d'heures d'ouverture annuelle au public, auquel s'ajoutent les heures d'organisation de l'activité, dans la limite du prix plafond fixé à 120€/h pour 2015 (75% des espaces de rencontre ont un prix de revient inférieur à ce prix plafond). Le nombre d'heures annuelles de fonctionnement comprend les heures d'ouverture du service au public pour l'accueil des enfants et des parents et les heures d'organisation de l'activité dans la limite de 50% du nombre d'heures annuelles d'ouverture du service au public.

L'intérêt de la création de la prestation de service comme proposée dans le rapport IGAS 2013 et inscrit dans la COG 2013-2017 est de pérenniser une partie du financement qui reposait sur l'engagement volontaire des Caf¹⁹² et pouvait être remis en cause annuellement mais aussi de mieux structurer l'offre de service sur le territoire.

Cependant, comme le souligne la Fenamef l'incidence de la prestation de service sur les structures¹⁹³ n'est pas sans poser des difficultés de financement à de nombreuses structures. Le taux de financement par la prestation de service est au mieux de 30% pour les trois quart des structures dont le prix de revient est inférieur au plafond et inférieur à 30% pour le quart restant. Pour une partie des structures ce nouveau financement est plus faible que celui que les Caf apportaient sur leur dotations propre et ne permet pas de couvrir le désengagement parallèle du ministère des affaires sociales. Le financement par la prestation de service n'est avantageux que si les services percevaient auparavant moins de 30% de financement de la part de la CAF et DDCS réunis. La Fenamef estime que le nouveau mode de financement pourrait conduire la moitié des espaces de rencontre de France à la fermeture pour des raisons budgétaires.

Dès 2014, le budget prévisionnel du fonds national espaces de rencontre comme celui inscrit pour la création de la prestation de service ont été largement dépassés (+1,2M€ en 2014 et +2,4M€ en 2015). Les Caf ont d'ailleurs été incitées à compléter une partie du financement sur leurs fonds propres pour éviter la fermeture d'ER en 2015. Les besoins de financements semblent donc importants et le calibrage de la prestation de service devrait être adapté rapidement.

La Cnaf prévoit de faire un bilan de la prestation de service « espaces de rencontre » pour octobre 2016 et vise à :

- décrire le fonctionnement, l'organisation et l'activité des espaces de rencontre ;
- identifier les variables qui contribuent à une bonne solvabilité par la Ps ;
- préparer des propositions le cas échéant pour la prochaine Cog.

Ce bilan permettra d'avoir des données plus précises notamment sur les données budgétaires (coût horaire, montant de la Ps, répartition des co-financements).

c) La contribution du ministère de la Justice Ses crédits sont gérés au niveau des Cours d'appel en ce qui concerne le financement des services locaux de médiation familiale et des espaces de rencontre (les crédits alloués concernent majoritairement les ER, 65% en 2014 et 68% en 2015). Avec 2M€ le ministère de la Justice apporte 15% du financement des ER en 2014. Ce financement est en progression en 2015 avec 2,7M€ portant le niveau de financement à 20% des ER en 2015. Cette part de financement reste minoritaire par rapport à celle de la branche famille (40%) et celle des collectivités locales en particulier des départements (34%). Le

¹⁹² Avant la mise en place de la prestation de service, l'implication des Caf s'appuie sur les décisions de leur conseil d'administration en fonction de leurs priorités politiques. Le financement des Cafs sur leurs fonds propres a fortement progressé entre 2005 et 2013 pour passer de 0,5M€ à 2,8M€. Il faut noter cependant que la hauteur des financements accordés, ainsi que les modalités de ce financement, sont extrêmement variées : certaines Caf ont élaboré des modalités précises de calcul des subventions allouées (subvention à l'acte en fonction du nombre de droit de visite ou du nombre d'heures d'ouverture, par exemple) alors que d'autres privilégient des subventions forfaitaires.

¹⁹³ Note de synthèse de la Fenamef de mars 2015

www.fenamef.asso.fr/espaces-de-rencontre/actualites/item/468-prestation-de-service-pour-les-espaces-de-rencontre

ministère verse aussi des subventions aux associations nationales de médiation familiale et espaces de rencontre à hauteur de 87 000€ en 2014 et 105 000€ en 2015.

8- COG : objectifs, indicateurs, crédits (prévisions et réalisations)

La Cog 2013-2017 prévoit qu'« afin de faciliter l'exercice de l'autorité parentale et de prévenir la rupture des liens familiaux, l'offre d'espaces rencontres soit structurée et développée grâce à un financement national ».

Conformément à sa convention d'objectifs et de gestion pour la période 2013 à 2017, la prestation de service « espace de rencontre » est créée à compter du 1er janvier 2015 (voir section précédente sur le financement). En 2015, les dépenses de prestation de service sont de 5,2M€ supérieures de plus de 2,4M€ au budget prévisionnel alors même que la FENAMEF relève que de nombreuses structures sont en déficit.

9- Données d'activité

En 2014, le ministère de la Justice recense 158 espaces rencontres actives. Ces associations peuvent avoir plusieurs annexes. D'après les questionnaires d'activité des espaces rencontre 2014, 28 173 enfants¹⁹⁴ ont été reçus par les 98% des espaces rencontres ayant répondu à l'enquête. Cela représente un coût d'environ 500€ par enfant.

La quasi-totalité des espaces-rencontre est gérée par des associations. Certaines associations n'ont que cette seule activité, d'autres proposent plusieurs services aux familles : médiation familiale, conseil conjugal, thérapie familiale, soutien à la parentalité, etc.

Pour apporter un soutien à la relation entre parent et enfant, les équipes des espaces-rencontre sont pluridisciplinaires. Elles sont composées de professionnels qualifiés qui bénéficient d'une analyse des pratiques.

L'origine des mesures d'accompagnement dans l'espace de rencontre est très majoritairement judiciaire (87%) et le plus souvent les mesures sont ordonnées par le JAF (72% des nouvelles demandes en 2014).

Origines des nouvelles mesures dans les espaces de rencontre en 2014

	Nombre de mesures	Répartition
Judiciaires	12 569	87%
-juge des enfants	1 400	10%
-juge aux affaires familiales	10 456	72%
-Cour d'Appel	713	5%
Non judiciaires	1 884	13%
Demande spontanée des intéressés	614	4%
Demande orientée par l'ASE ou les services sociaux	994	7%
Autres orientations (avocats, notaires, CAF, école, mairie, médias etc.)	276	2%
Total	14 453	100%

¹⁹⁴ un enfant reçu plusieurs fois sur l'année ne compte qu'une seule fois.

Source : Ministère de la Justice, questionnaire d'activité des espaces de rencontre parents-enfants
Champ : 155 sur les 158 associations actives recensés par le ministère de la justice en 2014.

La durée moyenne de prise en charge est de moins d'un an pour 76% des situations (dont moins de 6 mois pour 41% des situations).

En 2014, presque un quart des demandes sont mise en attente au cours de l'année, ce qui révèle une vraie difficulté des services pour faire face à la demande.

L'offre de service couvre mal l'ensemble du territoire national. En 2012, 12% des départements n'avaient pas d'espaces-rencontre sur leur territoire et dans la majorité des départements, il n'existait qu'un ou deux espaces-rencontre. Etant donné que le nombre d'associations proposant des espaces de rencontre n'a pas quasiment pas augmenté sur la période (155 en 2012 et 158 en 2014) et à défaut de fermeture de structure sur des territoires pour en ouvrir sur d'autres, la question du maillage territorial et de l'accessibilité des familles à ces structures, revêt donc une acuité particulière.

10- Evaluations disponibles, points forts/points faibles

a) Le manque d'évaluation et de données :

Les seules données d'activité et de financement disponibles sont celles des questionnaires d'activité envoyés aux structures recensées par la Justice et des analyses ponctuelles des associations nationales. Il existe d'autres espaces de rencontre qui ne sont pas conventionnés mais pour lesquels nous n'avons aucune information.

b) Malgré le nouveau financement via la prestation de service, une partie des structures manque de financement

La récente structuration du financement des espaces de rencontre peut inciter les Caf et les partenaires locaux et nationaux à s'organiser en comité départemental en lien avec ce qui se faisait déjà pour la médiation familiale. Cette structuration permet d'assurer plus facilement le co-financement des ER. A terme, les financeurs pourraient être moins tentés de financer uniquement la médiation familiale alors que chacun des deux dispositifs se décline en objectifs et modalités d'intervention spécifiques. Il reste cependant à court terme le problème du manque de financement qui fragilise les associations. En dépit de la mise en place de la prestation de service, selon la FENAMEF, les espaces-rencontre rencontrent des difficultés importantes pour réunir les cofinancements nécessaires à l'équilibre de leur budget. Seules les associations ayant antérieurement des financements bien établis avec d'autres financeurs seront mieux solvabilisés avec la prestation de service.

c) Un déficit d'offre disponible

Le déficit d'offre est particulièrement choquant pour un service public qui met en œuvre une obligation légale.

Bien que répondant à une obligation légale pour la grande majorité des familles (87% des nouvelles mesures sont judiciaires) les espaces de rencontre se sont développés aléatoirement en fonction de la mobilisation des acteurs locaux. De fait, ils ne sont pas facilement accessibles sur tout le territoire et paraissent en nombre insuffisant au vu des demandes en attentes (un quart des demandes sur l'année).

d) Des attentes fortes en termes de développement qui repose sur la dynamique des schémas départementaux des services aux familles qui sont en phase de mise en place...

Les schémas visent à coordonner les acteurs locaux pour faciliter le développement de l'offre en adéquation avec les besoins sur le territoire et de favoriser le co-financement des structures. A ce stade, il n'y a pas de bilan des SDSF qui sont en cours de déploiement.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Barbosa C., Domingo P., Renouard S., Mathivet A., Saint-Macary E. (2015), La médiation familiale : les services, les bénéficiaires et les non-recourants, *Dossier d'étude* n°176, Cnaf (DSER)-Aristat.
- Boisson M. Verjus A. (2004), « La parentalité, une action de citoyenneté. Une synthèse des travaux récents sur le lien familial et la fonction parentale (1993-2004) », CERAT, *Dossiers d'étude*, n° 62, CNAF, Paris.
- Boisson M. (2007), « Quelles politiques d'accompagnement des parents pour le bien-être de leurs enfants ? Une perspective internationale », *La note de veille*, n°85, Centre d'analyse stratégique, 10 décembre 2007.
- Campéon A., Rothé C., Keppens D. (2014), « Une mise en œuvre du soutien à la parentalité dans les réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents en France », in « *Etre un bon parent* » : une injonction contemporaine, Martin C. (dir.), Rennes, Presses de l'EHESP, « Lien social et politiques », 2014.
- Circulaire DIF/DAS/DIV/DPM n° 99-153 du 9 mars 1999 relative aux réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents.
- Circulaire interministérielle DIF/DGAS/2B/DAIC/DGESCO/DIV no 2008-361 du 11 décembre 2008 relative aux réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents (REAAP).
- Circulaire interministérielle N°DGCS/SD2C/DPJJ/SAD-JAV/DGESCO/SG-CIV/ DAIC /2012/63 du 7 février 2012 relative à la coordination des dispositifs de soutien à la parentalité au plan départemental.
- CNAF, (2004), *Réaliser un diagnostic parentalité – Guide méthodologique – janvier 2016*.
- CNAF (2013), Convention d'objectifs et de gestion entre l'Etat et la Cnaf 2013/2017.
- Conseil de l'Europe (2006), *La parentalité positive dans l'Europe contemporaine*. Conférence des ministres européens chargés des affaires familiales, XXVIIIe session, 16-17 mai, Lisbonne, Portugal.
- Cour des comptes (2009), « Les politiques de soutien à la parentalité », chapitre du rapport annuel 2009.
- Cour des Comptes (2015), « Le suivi individualisé des élèves : une ambition à concilier avec l'organisation du système éducatif », *rapport public thématique*, mars 2015.
- Crépin A., Moeneclae J. (2016), « Les attentes et besoins des parents en matière d'accompagnement à la parentalité », *l'e-ssentiel*, n°165, CNAF, juillet 2016.
- Crépin C. (2011), « Le rôle de parent ; Attentes et besoin des familles. Actions innovantes dans les réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents », *Document d'études*, n°144, CNAF, septembre 2011.
- Daly, M. (2013), « Parenting support: Another gender- related policy illusion in Europe? », *Women's Studies International Forum*, 41, 223-30.
- Daly M., Martin C. (2012), « L'union européenne et le soutien à la parentalité », *Informations sociales*, n°175, p. 120-128.

Domingo P., Barbosa C. (2011), « La médiation familiale : activités des services, usagers et effet sur la résolution des conflits », *Politiques sociales et familiales*, année 2011 Volume 103 Numéro 1 pp. 85-91.

FNARS (2009), *Guide de bonnes pratiques de soutien à la parentalité*, mars 2009.

Giampino S. (2006), « Les parents sont aussi un homme et une femme », *Informations sociales*, n°132.

Groupe d'appui à la protection de l'enfance (2011), « La parentalité » et « Des dispositifs de soutien à la parentalité dans le cadre de la prévention », 2011.

Hamel M-P, Lemoine S. avec Martin C. (dir) (2012), *Aider les parents à être parents. Le soutien à la parentalité, une perspective internationale*. Rapport & documents n°50 du Centre d'analyse stratégique, Paris, La Documentation Française.

Haut Conseil de la famille (2011a), *Architecture de la politique familiale – Eléments de problématique*, rapport adopté par le HCF en janvier 2011.

Haut Conseil de la famille (2011b), *Architecture des aides aux familles : quelles évolutions pour les 15 prochaines années ?*, rapport adopté par le HCF le 28 avril 2011.

Haut Conseil de la famille (2014), *Les ruptures familiales : état des lieux et propositions*, rapport adopté par le HCF en avril 2014.

IGAS (2013), « Evaluation de la politique de soutien à la parentalité (MAP volet 1) », Jacquez-Vazquez B., Sitruk P., Raymond M., Rapport, Inspection générale des affaires sociales, 2013.

Jacquez-Vazquez B. (2015), « Le soutien à la parentalité, un levier pour l'investissement social », *Informations sociales*, n°192, novembre-décembre 2015.

Martin C. (2003), « La parentalité en questions. Perspectives sociologiques », *Rapport pour le Haut Conseil de la Population et de la Famille*, Paris, La Documentation française, avril 2003.

Martin C. (2012), « Le soutien à la parentalité. Généalogie et contours d'une politique émergente » in M-P. Hamel, S. Lemoine et C. Martin (dir.), *Aider les parents à être parents. Perspectives internationales*, Rapport du Centre d'analyse stratégique, Paris, La Documentation Française, 25-50.

Martin C. (dir.) (2014a), *Être un bon parent. Une injonction contemporaine*, Presses de l'EHESP, collection « Lien social et Politiques ».

Martin C. (2014b), « Le soutien à la parentalité : une nouvelle politique en Europe », *Politiques sociales et familiales*, n°118, décembre 2014, p. 9-22.

Scheu H. Fraioli N. (2010), « Lieux d'accueil parents-enfants et socialisation (s) », *Dossier d'Etudes n° 13*, CNAF, octobre 2010.

UNAF (2012), « Soutien à la parentalité : avec et pour les parents », *Réalités familiales*, n°100-101, UNAF.

UNAF (2014), « Coéduquer son enfant quand on est séparé. Exercice de la coparentalité dans la vie quotidienne et dans les relations avec l'École », *Etude qualitative*, n°9, UNAF, mai 2014. UNAF (2016), « Etre père aujourd'hui », Réseau national des Observatoires des Familles Note de synthèse, n°8, juin 2016. (<http://www.unaf.fr/spip.php?article20197>).