



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PREMIER MINISTRE



2012
n°50 **RAPPORTS
& DOCUMENTS**

Aider les parents à être parents

Le soutien à la parentalité, une perspective internationale



Questions sociales

Travaux coordonnés par
Marie-Pierre Hamel et Sylvain Lemoine

En collaboration avec Claude Martin

Aider les parents à être parents

Le soutien à la parentalité,
une perspective internationale

2012

Travaux coordonnés par
Marie-Pierre Hamel
et **Sylvain Lemoine**
Centre d'analyse stratégique

En collaboration avec
Claude Martin
CNRS

Avant-propos



Vincent Chriqui

Directeur général
du Centre d'analyse
stratégique

L'ensemble des pays développés fait preuve aujourd'hui d'un appétit croissant pour les services de soutien à la parentalité, dans un contexte de transformation des structures familiales et d'intérêt porté à la logique de « l'investissement social ». Dans cette perspective, ce rapport du Centre d'analyse stratégique se fixe une triple ambition.

La première est d'éclairer les débats français sur cette question par une approche résolument internationale. En fonction des contextes nationaux, les réponses apportées divergent : certains pays ont tendance à cibler les publics, d'autres développent des politiques généralistes destinées à l'ensemble des parents. En partenariat avec des experts français et étrangers, nous avons souhaité relever les tendances communes aussi bien que les singularités nationales.

Notre deuxième ambition est de nourrir la réflexion par des exemples concrets. Une cinquantaine de pratiques sont ainsi clairement décrites dans ce rapport et répertoriées en annexe. Il s'agit de mettre en évidence les dispositifs les plus prometteurs mais également ceux qui ont le plus suscité notre curiosité. Ce projet a donc en partie été conçu comme une « boîte à outils et idées » pour les acteurs de ces politiques publiques.

Notre troisième ambition est de porter un message : les pouvoirs publics ont intérêt à développer les services de soutien à la parentalité en complément des services visant à concilier vie personnelle et vie professionnelle, et en complément des prestations monétaires

AIDER LES PARENTS À ÊTRE PARENTS

familiales. Il s'agit non seulement de répondre à une demande mais également de promouvoir le bien-être des parents et le « bien-devenir » des enfants. Pour ce faire, il convient de banaliser le recours à ce type de services en évitant tout risque de stigmatisation ou de prescription, et en répondant de manière concrète aux nouveaux besoins exprimés ou ressentis par les parents.

Sommaire

Bonnes pratiques..... 7

Tendances et enseignements..... 9

Première Partie

Les stratégies nationales de soutien à la parentalité

Chapitre 1 **Généalogie et contours d'une politique publique émergente**
Claude Martin..... 29

Chapitre 2 **Tendances et typologies des politiques et services de soutien à la parentalité en Europe**
Janet Boddy..... 65

Chapitre 3 **Le rôle de l'Union européenne**
Mary Daly..... 91

Chapitre 4 **Les programmes d'accompagnement des parents en Angleterre**
Jane Lewis..... 99

Chapitre 5 **Le rôle de l'État en France**
Florence Lianos
avec la collaboration de Véronique Delaunay-Guivarc'h..... 109

Deuxième Partie
Objectifs, publics et caractéristiques des programmes
de soutien à la parentalité

Chapitre 6	L'évaluation des programmes <i>Marie-Pierre Hamel</i>	131
Chapitre 7	Les objectifs des programmes : agir sur le comportement des enfants, des parents et sur la relation enfant-parent <i>Marie-Pierre Hamel</i>	145
Chapitre 8	Des programmes ciblés ou universels <i>Marie-Pierre Hamel</i>	167
Chapitre 9	Le recours à la sanction et à l'incitation financière <i>Sylvain Lemoine</i>	195
Postface	Les programmes performants de parentalité <i>Julien Damon</i>	221
Annexe	Répertoire des actions de soutien à la parentalité identifiées à l'international	227

Bonnes pratiques

1 ■ Diversifier les objectifs, les services et les modalités d'intervention pour répondre à l'hétérogénéité des besoins et des attentes des parents.

Les interventions peuvent se faire dans un cadre collectif ou individuel, dans des lieux dédiés ou au domicile des parents (*Parent Under Pressure* – Australie), dans la durée ou de façon ponctuelle. Les actions de formation et de soutien peuvent prendre la forme de cours plus ou moins magistraux ou bien s'appuyer sur des activités de loisirs (*My Time* – Australie). Elles peuvent utiliser des supports électroniques comme des sites Internet (Encyclopédie sur le développement des jeunes enfants – Canada) ou des vidéos (*Video-feedback to Promote Positive Parenting* – Pays-Bas), etc.

2 ■ Articuler une offre généraliste avec une autre destinée à répondre aux besoins spécifiques de certains publics, de façon à couvrir toute la population.

Par exemple, des programmes pour les parents d'adolescents (*Surviving Teenagers* – États-Unis), pour les pères (*Centre for Fathering* – Singapour, *Soirées de gars* – Canada), pour les parents de différentes origines culturelles (*Helping Youth Succeed in Southeast Asian Families* – États-Unis), pour les parents qui se séparent, pour les familles monoparentales (*Gingerbread* – Royaume-Uni), etc.

3 ■ Développer l'évaluation des actions de soutien à la parentalité pour mettre en évidence leur impact sur les trajectoires scolaires, professionnelles et personnelles.

4 ■ Banaliser le recours à ces services et mélanger les publics grâce à une politique de communication ambitieuse et coordonnée.

Aller au-devant des parents pour mieux les informer sur les services de soutien disponibles : systématiser l'envoi d'informations à certains moments clés de la vie ; développer les guichets uniques, qu'il s'agisse de sites Internet ou de centres d'information (*Teen Parents Support Programme* – Irlande) ; proposer

des informations détaillées sur le contenu des programmes, la méthode, les outils, le déroulement des séances, etc.

5 ■ Développer les programmes animés par les parents pour les parents, à l'aide d'une formation et d'un accompagnement spécifiques (*Home Instruction for Parent of Preschool Youngsters* – Israël).

6 ■ Faciliter l'accès aux services de soutien en les développant dans les lieux déjà fréquentés par les parents (services d'accueil de la petite enfance, établissements scolaires, services de santé, voire lieu de travail).

Par exemple, proposer des programmes sur le lieu de travail (*Talking Parents, Healthy Teen* – États-Unis), ou accessibles à partir des écoles (*Adolescent Transitions Program* – États-Unis, *Parent Academy Programs* – États-Unis), et regroupant en un même lieu plusieurs services comme des services de garde et de soutien à la parentalité (*Toronto First Duty* – Canada, *Children's Centres* – Royaume-Uni).

Tendances et enseignements

1 ■ Une politique publique au périmètre élastique

Les contours des politiques de soutien à la parentalité ne sont pas toujours clairement définis et peuvent varier selon les pays. Néanmoins, les politiques et programmes analysés dans ce rapport obéissent à trois principes communs, qui permettent d'en identifier la spécificité par rapport à l'ensemble des programmes de soutien aux parents.

Premier principe, les programmes doivent s'adresser avant tout aux parents. Des interventions dirigées vers les enfants, même si elles peuvent chercher à favoriser un bon développement, n'entrent donc pas dans ce cadre. On pense aux programmes de soutien scolaire, aux aides pour surmonter des addictions ou des troubles du comportement chez les adolescents, à l'aide psychologique, etc. Par exemple, un programme de soutien scolaire n'est pas considéré ici comme du soutien à la parentalité, alors qu'un programme conseillant les parents dans l'accompagnement éducatif de leurs enfants entre dans ce champ.

Deuxième principe, les actions de soutien à la parentalité visent explicitement à améliorer le bien-être de l'enfant ou des parents. De nombreux services peuvent avoir une influence positive sur l'enfant sans relever nécessairement du soutien à la parentalité. À titre d'exemple, si le conseil conjugal est généralement exclu du champ du soutien à la parentalité car il est centré avant toute chose sur le couple, la médiation familiale entre dans le champ de l'étude, puisqu'il s'agit d'aider les couples à résoudre leurs conflits pour favoriser le bien-être de l'enfant et garantir la meilleure « coparentalité » possible lorsque le couple se sépare.

Dernier principe, les programmes de soutien identifiés cherchent à agir sur les compétences parentales. Si la mise en place de crèches, le développement de politiques de conciliation entre vie personnelle et vie professionnelle, la création de congés parentaux ou de prestations familiales offrent un soutien évident aux

parents, ils n'entrent pas directement dans le cadre des actions de soutien à la parentalité au sens du présent rapport¹, puisque l'objectif recherché n'est pas de promouvoir les compétences parentales ou la relation parent-enfant. On peut en ce sens distinguer le *soutien à la parentalité* de l'ensemble des services de *soutien aux parents*.

2 ■ Une préoccupation croissante dans l'ensemble des pays de l'OCDE

2.1. Un développement de services au carrefour des transformations familiales et des évolutions contemporaines des modèles sociaux

Dans l'ensemble des pays de l'OCDE, on assiste au développement de services de soutien à la parentalité. Ces derniers se situent au point de rencontre entre une demande accrue des familles et un volontarisme des pouvoirs publics.

D'une part, les parents ressentent et expriment un besoin de soutien concernant l'éducation de leurs enfants. Cela tient d'abord à l'évolution des structures familiales : nombreuses sont les séparations, les familles recomposées et les familles monoparentales. Cela tient ensuite à l'évolution du statut de l'enfant dans les sociétés contemporaines qui questionne les pratiques de tous les parents. Pour schématiser, les parents qui élevaient leurs enfants selon un modèle familial préétabli ont laissé place à des parents soucieux d'assurer l'épanouissement d'enfants qu'il s'agit d'aider à trouver leur voie. Dans les familles, l'autorité se teinte de négociation et les certitudes laissent place aux questions.

D'autre part, les pouvoirs publics s'emparent de la question avec un fort volontarisme depuis une vingtaine d'années. Il existe plusieurs raisons à cela. Une première est de promouvoir l'égalité des chances et la lutte contre la pauvreté, tant il apparaît que les carences éducatives sont déterminantes dans les trajectoires des futurs adultes.

Une deuxième explication réside dans l'émergence, principalement dans les pays anglo-saxons, de la notion de responsabilisation des parents. Selon cette dernière, les carences éducatives des parents constituent une explication déterminante des incivilités des mineurs. Il s'agit donc d'inciter, voire de

[1] L'ensemble de ces sujets fait par ailleurs l'objet de travaux du Centre d'analyse stratégique. Voir par exemple, parmi les publications récentes : « Quel avenir pour l'accueil des jeunes enfants ? », *La Note d'analyse*, n° 257, janvier 2012 ; « Quelles politiques d'accompagnement des parents pour le bien-être des enfants ? Une perspectives internationale », *La Note de veille*, n° 85, décembre 2007.

contraindre, les parents à entrer dans des programmes de soutien, non sans controverse.

Une troisième raison de l'intérêt des pouvoirs publics est l'attention croissante qu'ils portent à la logique d'investissement social. Cette dernière contribue à transformer progressivement les différentes initiatives de soutien aux parents en véritables politiques publiques. Partageant le constat selon lequel les modèles sociaux se préoccupent davantage de réparer les conséquences des risques sociaux plutôt que de les prévenir, plusieurs acteurs ont sensibilisé les décideurs publics à investir dans l'enfance et la jeunesse.

Le soutien à la parentalité fait l'objet d'une attention croissante des pouvoirs publics, en complément des politiques de soutien financier aux familles, des politiques éducatives ou d'accueil des jeunes enfants. À partir des familles vulnérables ou considérées comme «à problèmes», on assiste à un élargissement du public concerné. C'est précisément cette évolution qui permet d'estomper ou de dépasser les critiques d'ordre éthique qui ont pu être formulées à l'encontre d'un interventionnisme public dans la sphère familiale, accusé de prescrire plus que de soutenir.

S'il est par nature difficile d'isoler l'impact des programmes de soutien à la parentalité de l'ensemble des dispositifs de soutien aux parents, un certain nombre de recherches mettent en évidence leurs effets positifs, ce qui fournit vraisemblablement une quatrième raison de leur popularité croissante. Ces travaux mesurent l'impact de dispositifs de soutien sur le bien-être des parents, la relation parents-enfants et les enfants ainsi que sur leur acquisition de compétences. Les prestations monétaires apportent indéniablement un soutien aux familles. Mais elles ne constituent qu'une partie de la réponse¹ aux besoins des parents pour favoriser le développement de leur enfant, en complément des services éducatifs.

La question se pose donc de savoir dans quelle mesure ces évolutions structurent les transformations en cours des politiques sociales et familiales. Certains identifient un changement structurel, alors que d'autres observent simplement un ajustement des politiques publiques aux nouveaux besoins sociaux.

[1] Mayer S. E. (1998), *What Money Can't Buy. Family Income and Children's Life Chances*, Harvard : Harvard University Press.

2.2. Éclairage sur le cas français

La France n'échappe pas à cette attention croissante accordée au soutien à la parentalité. Il existe de nombreuses initiatives portées par le secteur associatif, les collectivités locales ou la branche famille de la sécurité sociale. Les dispositifs qui entrent réglementairement dans ce champ visent à :

- accroître la confiance des parents dans leurs compétences parentales, au travers des Réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents (REAAP) ;
- apaiser les conflits intrafamiliaux (médiation familiale et espaces de rencontre) ;
- accompagner les enfants et leur famille dans le parcours scolaire (Contrat local d'accompagnement à la scolarité – CLAS) ;
- informer les parents sur les dispositifs (Points Info Familles – PIF) ;
- informer les couples, notamment autour des questions de sexualité et de vie familiale (conseil conjugal et familial).

Les REAAP ont vocation à coordonner les services qui s'adressent à l'ensemble des parents, sur la base du volontariat. Les parents se rencontrent dans différents lieux (centres sociaux, écoles, crèches, bibliothèques, salles municipales, etc.) et autour d'activités (groupes de parole, conférences-débats, activités parents-enfants, etc.), avec ou sans l'appui de professionnels du secteur (médiateurs familiaux, travailleurs sociaux). Il s'agit de renforcer, par le dialogue et l'échange, leur capacité à exercer pleinement leur responsabilité parentale.

La Cour des comptes a consacré une partie de son rapport annuel 2009 à l'évaluation des dispositifs de soutien à la parentalité¹. Les principales critiques qu'elle a formulées portent sur l'empilement de dispositifs dispersés géographiquement et mal articulés entre eux ; sur le défaut de réflexion relatif à l'accès des parents à l'information ; sur le manque d'évaluation des dispositifs ; sur la question du pilotage ; et sur le caractère éparpillé de financements par ailleurs mal connus et souvent incertains.

Ces financements proviennent en effet de sources très diverses qui les rendent difficiles à consolider. En 2010, les actions d'accompagnement à la parentalité comptaient pour environ 120 millions d'euros, dont environ 50 % financés par la CNAF (le reste par l'État et les collectivités territoriales). Ces soutiens sont en majorité offerts gratuitement aux parents.

[1] Cour des comptes (2009), *Rapport public annuel 2009*, Paris, La Documentation française.

Les dépenses publiques consacrées aux dispositifs de soutien à la parentalité sont difficilement comparables d'un pays à l'autre, le périmètre de ce champ d'action n'étant pas stabilisé. L'accompagnement scolaire ou la médiation familiale peuvent être inclus ou non dans ce périmètre. Les comparaisons nationales sont d'autant plus imprécises que les financements privés peuvent être importants.

À l'étranger, les fonds publics ne sont en effet pas la seule source de financement de ces dispositifs. Des programmes peuvent être financés par des fonds privés, notamment sous la forme d'initiatives philanthropiques. Aux États-Unis, le programme *Harlem Children's Zone* (voir *infra*) est par exemple financé par une combinaison de fonds publics (14 %) et privés (79 % – entreprises, fondations, particuliers)¹. D'autres programmes sont entièrement à la charge des parents. Précisons enfin que des programmes standardisés sont souvent vendus à des organisations publiques (écoles, centres de protection de l'enfance, services sociaux, etc.) qui les mettent ensuite en œuvre.

Au-delà de certaines spécificités nationales, tous les pays observés font face à deux questions identiques. La première est d'identifier l'offre de services pouvant le mieux répondre aux besoins de tous les parents. La seconde est de permettre l'accès effectif à ces services.

3 ■ Établir une offre diversifiée garante d'une réponse aux besoins de tous les parents

3.1. Proposer des services aux objectifs et modalités d'intervention variés

Les programmes de soutien à la parentalité poursuivent trois objectifs.

Premier objectif, agir sur le comportement, le bien-être et les connaissances des enfants. Sont ici pris en compte les problèmes comportementaux, les troubles d'addiction ou le renforcement de compétences scolaires. Les services poursuivant cet objectif visent par exemple à soutenir les parents dans l'accompagnement de leurs enfants, en améliorant leurs connaissances scolaires, en leur donnant des conseils pratiques, en développant les liens entre l'école et les parents ou en les incitant à surveiller l'assiduité en cours de leurs enfants. Aux États-Unis, les *Parent Academy Programs* visent à ce que les parents jouent un rôle plus actif dans la scolarité de leurs enfants en leur

[1] Harlem Children's Zone (2011), *Helping 11,403 kids – One at a Time*, HCZ 2011 Biennial Report, New York : HCZ.

proposant, dans les locaux mêmes de l'école, des cours sur le fonctionnement du système scolaire, sur la façon d'aider leurs enfants à faire leurs devoirs, etc.¹ Au Canada, un guide intitulé *What Parents Can Do to Help their Children Succeed in School* a été publié par le Conseil des directeurs d'établissements scolaires de l'Ontario².

Deuxième objectif, agir sur le comportement, le bien-être et les connaissances des parents. Il s'agit de renseigner les parents sur le comportement des enfants, de leur donner des conseils pratiques, de leur permettre d'exprimer les difficultés rencontrées, etc. Le programme australien *Positive Parenting Program (PPP)*, adopté dans de nombreux pays, cherche par exemple à améliorer les compétences, les connaissances et la confiance des parents en leurs capacités afin de favoriser le bon développement des enfants³. Autre exemple, des Canadiens ont créé une *Encyclopédie sur le développement des jeunes enfants* disponible en ligne⁴.

Troisième objectif, améliorer la communication et les interactions positives entre les parents et les enfants. En Finlande, le gouvernement a par exemple lancé un plan national en 16 propositions d'actions pour réduire l'utilisation de châtimements corporels (*Don't Hit the Children!*). Au Québec, des *Soirées de gars*, où les pères et leurs fils sont invités à des soirées lecture conçues pour eux, sont organisées dans une école afin de renforcer leurs liens⁵.

En fonction de l'objectif poursuivi, la forme prise par ces actions est très variable :

- informations : par Internet, par téléphone, émissions de radio, de télévision, applications pour téléphone portable, vidéos, CD-Rom, manuels, cahiers d'exercices, etc.;
- soutien en groupe / rencontres individuelles ;
- interventions ponctuelles / interventions planifiées dans la durée ;
- soutien offert à domicile / soutien offert dans un lieu « public » ;
- programmes assurés par des professionnels / par des parents-formateurs ;
- programmes « standardisés » / programmes locaux / activités de loisirs parents-enfants axées sur le soutien.

[1] Action n° 6. Le répertoire des actions figure en annexe p. 228 et suivantes.

[2] Action n° 7.

[3] Action n° 12.

[4] Action n° 17.

[5] Action n° 24.

Certains services proposés aux parents peuvent aussi prendre la forme d'activités de loisirs comme des cours de théâtre, de cuisine, des séjours de vacances, etc. Ces activités, plus ludiques et parfois moins intimidantes que des programmes de soutien « formels », peuvent fournir l'occasion, par la présence de professionnels, de dispenser des conseils aux parents. Elles peuvent également servir à orienter des parents vers des services de soutien à la parentalité plus spécifiques.

Cette diversité des services et modalités d'intervention est déterminante, puisque les besoins, les préférences et les attentes des parents varient.

BONNE PRATIQUE N° 1

Diversifier les services et les modalités d'intervention pour répondre à l'hétérogénéité des besoins et des attentes des parents.

On constate enfin une forte hétérogénéité dans le profil et le niveau de qualification des professionnels. Au Royaume-Uni, le travail avec les enfants et les familles est souvent délégué à des personnes qui ont peu de qualifications. Ailleurs en Europe, les professionnels en charge sont majoritairement titulaires de diplômes de niveau bac ou ont suivi une formation professionnalisante de trois années en pédagogie ou dans des disciplines similaires.

Première tendance : une variété de professionnels travaillent souvent ensemble, soit dans le cadre de missions interinstitutionnelles, soit au sein d'équipes pluridisciplinaires (psychologues, travailleurs sociaux, avocats, médiateurs, personnel médical, etc.).

Une seconde tendance, observée notamment en France et en Israël, est de proposer un soutien par les parents eux-mêmes. Ces derniers peuvent partager leurs expériences, ou être plus spécifiquement formés pour mettre en œuvre certains programmes standardisés. Aux États-Unis, les programmes de *Positive Discipline* qui visent à apprendre aux parents à discipliner leurs enfants avec empathie sont par exemple mis en œuvre par des parents-formateurs¹.

3.2. Proposer des programmes de soutien adaptés à tous les parents

Pour couvrir toute la population, des services généralistes ou universels ayant vocation à bénéficier à tous les parents peuvent être associés à des services s'adressant à des catégories particulières de parents, confrontés ou non à des

[1] Action n° 14.

difficultés importantes, ce qui pose la question de la cohérence d'ensemble de ces dispositifs.

Les critères utilisés pour cibler les publics sont principalement de trois ordres. Premièrement, des critères socioéconomiques permettent d'identifier les familles les plus vulnérables économiquement, ce qui ne signifie pas que tous ces parents rencontrent des difficultés à assumer leur fonction parentale. Précisons que des initiatives peuvent être ouvertes à tous, mais qu'elles peuvent cibler des lieux lorsqu'elles sont mises en œuvre dans des quartiers prioritaires. Les programmes américains *Head Start* et le *HighScope Perry Preschool Curriculum* comptent parmi les initiatives les plus célèbres conçues pour favoriser la réussite d'enfants issus de milieux défavorisés¹.

Deuxièmement, sont mobilisés des critères liés au comportement des enfants (absentéisme, incivilités). Les parents font l'objet de dispositifs d'accompagnement et de suivi particulièrement soutenus qui peuvent, dans leur acception la plus extrême, devenir obligatoires ou prendre la forme de sanctions financières ou judiciaires. Il ressort des évaluations que les effets de ces dispositifs ne tiennent pas tant aux incitations ou aux sanctions qu'à la qualité de l'accompagnement mis en œuvre.

Troisièmement, des critères permettent d'identifier des familles en fonction des configurations familiales ou culturelles, de caractéristiques des parents ou des enfants. On peut citer à titre d'exemples :

a) La prise en compte de la culture d'origine des parents. Il s'agit d'offrir un soutien en plusieurs langues, mais aussi de véritablement adapter les programmes à la culture de certaines populations. Aux États-Unis, le programme *Helping Youth Succeed in Southeast Asian Families* cherche à prévenir les conflits entre les parents et les adolescents originaires de ces pays en tenant compte des traditions éducatives de ces populations². En Suède, le *Solstralen Family Center* propose aux parents d'origine étrangère divers services dont des conseils pour développer l'attachement parents-enfants, de façon à faciliter leur intégration dans la société³. D'autres initiatives, comme le programme américain *Positive Parenting Through Divorce* cherchent à aider les parents qui divorcent à faire les meilleurs choix pour leurs enfants⁴.

[1] Actions n° 4 et n° 1.

[2] Action n° 33.

[3] Action n° 34.

[4] Action n° 28.

b) Le soutien aux parents d'adolescents. Alors que le soutien à la parentalité est le plus souvent associé à des initiatives pour la petite enfance, il ne faut pas oublier que l'adolescence est une période qui fait naître de nombreuses questions chez les parents. Sans attendre l'apparition de conflits importants ou de troubles graves du comportement, et dans une visée préventive, des parents peuvent être à la recherche de conseils sur la meilleure façon d'interagir avec les enfants, d'informations sur cette période, etc. Il est alors important d'offrir des services de soutien cohérents à destination des parents d'adolescents. Le programme *Parenting Wisely (American Teen)*, par exemple, propose un CD-Rom ou un cours en ligne pour aider les parents à réduire les problèmes comportementaux de leurs adolescents¹.

c) Le soutien aux pères. Les pères veulent dorénavant assumer davantage leur fonction parentale. Ils cherchent à s'investir et à vivre pleinement leur paternité. L'augmentation des séparations et des divorces accroît également leur demande de conseils. À Singapour, le *Centre for Fathering* propose par exemple des ateliers de formation de une à deux heures sur le développement et l'éducation des enfants². Au Québec, il existe dans la région de Lanaudière un *Comité régional pour la promotion de la paternité* qui organise entre autres des activités pour renforcer les liens entre les pères et leurs enfants³.

d) Le soutien aux familles monoparentales. Il s'agit non seulement d'aider les parents seuls à faire face aux éventuelles difficultés financières et organisationnelles, mais aussi de répondre à leurs questionnements relatifs à l'éducation des enfants. Au Royaume-Uni, l'association *Gingerbread* fournit par exemple un soutien et des conseils aux familles monoparentales.

BONNE PRATIQUE N° 2

Articuler une offre généraliste avec une autre destinée à répondre aux besoins spécifiques de certains publics de façon à couvrir toute la population (parents d'adolescents, pères, parents de différentes origines culturelles, parents qui se séparent, familles monoparentales, etc.).

[1] Action n° 35.

[2] Action n° 31.

[3] Action n° 32.

3.3. Proposer des services dont l'efficacité est évaluée

Il est par nature difficile d'isoler la plus-value d'un programme de soutien à la parentalité, les familles étant destinataires de multiples services qui interagissent. Pour autant, de nombreux experts tentent d'en évaluer les effets.

Une première catégorie d'études pointe tout d'abord les insuffisances des prestations monétaires visant à assurer un meilleur avenir aux enfants des familles en difficulté. Le soutien à la parentalité, au même titre que les services de soutien aux parents tels les services de garde et d'éducation de qualité, est alors perçu comme un complément essentiel aux prestations monétaires¹. Ces résultats plaident de manière plus globale pour un développement de politiques généralistes de soutien à la parentalité, dépassant le cadre originel des publics jugés les plus vulnérables.

Une seconde catégories de travaux, réalisés principalement aux États-Unis et fondés sur des évaluations expérimentales longitudinales (*evidence-based*), a permis d'évaluer l'effet de certains programmes sur les enfants, mais aussi de quantifier les bénéfices en termes de trajectoires scolaires, professionnelles et personnelles, ainsi que la réduction des coûts sanitaires et sociaux qu'ils induisent. L'évaluation du *HighScope Perry Preschool* a par exemple suivi, sur plus de quarante ans, des cohortes d'enfants ayant pris part au programme, en les comparant à des groupes de contrôle².

Une troisième catégorie d'évaluations a plutôt porté sur l'atteinte, souvent à court terme, des objectifs que se fixent les programmes de soutien pour les parents et leurs enfants. Des pays comme les États-Unis, les Pays-Bas ou le Royaume-Uni ont développé des programmes de soutien à la parentalité qui ont fait l'objet d'évaluations scientifiques concluantes. Le programme néerlandais *Video-feedback to Promote Positive Parenting (VIPP)*, évalué à de nombreuses reprises avec des groupes de contrôle, a par exemple pour objectif de donner confiance aux parents dans leur capacité à être de « bons parents »³. Ceux-ci sont alors amenés à réfléchir à certaines interactions avec leurs enfants – ces interactions ayant été filmées. Autre exemple, le programme d'origine israélienne *Home Instruction for Parents of Preschool Youngsters (HIPPI)* est

[1] Mayers S. E. (1997), *What Money Can't Buy, Family Income and Children Life Chances*, Harvard : Harvard University Press.

[2] McCain N., Mustard J. F. et McCuaig K. (2011), *Le point sur la petite enfance 3. Prendre des décisions, agir*, Toronto : Margaret & Wallace McCain Family Foundation.

[3] Action n° 3.

aussi *evidence-based* et mis en œuvre dans de nombreux pays¹. Il vise, à l'aide de fiches d'activités que les parents proposent à leurs enfants et de conseils individualisés, à favoriser la réussite scolaire de ces derniers.

BONNE PRATIQUE N° 3

Développer l'évaluation des actions de soutien à la parentalité pour mettre en évidence leur impact sur les trajectoires scolaires, professionnelles et personnelles.

4 ■ Garantir l'accès effectif de tous les parents aux services de soutien

Les pays ayant développé les initiatives les plus prometteuses sont ceux qui ont accordé une attention particulière à l'accès effectif des parents à l'offre élaborée. Le manque d'information sur les services, la crainte d'être stigmatisé, le manque de temps ou l'éloignement géographique sont autant de causes de non-recours aux services de soutien.

4.1. Mieux informer sur les services disponibles

Le manque d'information est l'une des premières difficultés pour accéder aux services de soutien. Diverses solutions permettent cependant aux pouvoirs publics de mieux les faire connaître.

La première est d'aller au-devant des parents à certains moments clés de leur vie. Il s'agit de les informer sur les « programmes » à des moments où ils sont susceptibles d'avoir besoin d'un soutien à la parentalité. Cette prise de contact peut se faire lors de la déclaration de grossesse, à l'occasion de la naissance d'un enfant, lorsque les parents déclarent se séparer ou divorcer, à l'occasion d'un déménagement, si un des enfants ou un des parents est malade ou décède, lorsque des parents consultent pour des problèmes d'addiction, lors de l'entrée à la crèche, à la maternelle, à l'école primaire, mais aussi au collège et au lycée.

Une deuxième solution est de regrouper les renseignements disponibles. La création de sites Internet qui répertorient toutes les actions de soutien à la parentalité disponibles sur un territoire est un moyen simple et efficace (pour les parents maniant l'outil informatique). Un *Répertoire des programmes d'éducation parentale* disponible en ligne existe par exemple au Canada. La

[1] Action n° 2.

mise en place de guichets uniques d'information constitue aussi une piste. En Irlande, des centres locaux (*Teen Parents Support Programme*) permettent aux adolescents qui ont ou attendent un enfant de se renseigner sur tous les services de soutien, y compris à la parentalité, dont ils peuvent bénéficier dans leur région¹. Précisons que le fait de situer ces guichets dans des lieux que les parents sont amenés à fréquenter, comme les écoles ou les services de garde, peut faciliter l'accès à l'information.

Une troisième solution est de bien renseigner les parents sur les objectifs et le contenu des actions. Le fait d'obtenir une information très détaillée sur le contenu des programmes, sur leur déroulement (anonyme ou non, en groupe ou non, avec prise de parole en public ou non, etc.), permet aux parents de choisir l'offre la mieux adaptée.

Bien renseigner les parents sur les objectifs et le contenu des actions proposées doit permettre de lever un autre frein à la participation souvent identifié, celui de la crainte de programmes trop prescriptifs. Des parents peuvent craindre de s'entendre dire « comment faire » alors qu'ils recherchent plutôt une écoute, des discussions entre parents, des informations sur le développement de l'enfant, des conseils pratiques, etc.

BONNE PRATIQUE N° 4

Banaliser le recours à ces services et mélanger les publics grâce à une politique de communication ambitieuse et coordonnée.

Aller au-devant des parents pour mieux les informer sur les services de soutien disponibles :

- **systématiser l'envoi d'informations à certains moments clés de la vie ;**
- **développer les guichets uniques (sites Internet ou centres d'information) ;**
- **proposer des informations détaillées sur le contenu des programmes, la méthode, les outils, le déroulement des séances, etc.**

4.2. Prendre en compte les contraintes matérielles des parents

Des parents ont par ailleurs des difficultés d'accès en raison de facteurs « matériels » comme le manque de temps ou l'éloignement géographique de l'offre.

[1] Action n° 37.

Contre cet écueil, une première possibilité est de développer les initiatives de soutien à la parentalité en entreprise. Des programmes disponibles sur les lieux de travail peuvent en effet faciliter l'accès pour des parents aux horaires chargés, etc. L'idée de proposer des actions de soutien à la parentalité sur les lieux de travail pose cependant la question de la confidentialité des services proposés. Des publics peuvent en effet avoir des craintes pour le respect de leur vie privée s'ils sont amenés à parler de leur propre situation en participant à un programme. Si ce programme prend place sur leur lieu de travail ou dans l'école de leur enfant, cette crainte peut être exacerbée. Il s'agit donc de veiller à bien informer les parents sur la confidentialité des échanges. Ces programmes en entreprise présentent un double avantage, puisqu'ils sont matériellement plus faciles d'accès et qu'ils contribuent à banaliser le recours aux services de soutien. Ils peuvent même contribuer à leur donner une image positive. Ils présentent cependant l'inconvénient de mêler vie privée et vie publique et doivent donc être proposés à un ensemble de salariés suffisamment important pour lever les réticences. Aux États-Unis, le programme *Talking Parents, Healthy Teens* est par exemple destiné aux parents d'adolescents travaillant dans diverses entreprises californiennes. Des interventions ont lieu une fois par semaine, à raison de huit semaines, sur le lieu de travail des parents pour les aider à mieux communiquer avec leurs adolescents¹.

L'évolution des modes de vie pose la question des horaires pendant lesquels les parents peuvent bénéficier de ces services. Si ces derniers sont offerts pendant les heures de travail, ils ne profitent pas à un large public. En conséquence, selon les publics visés, en plus d'envisager un soutien sur les lieux de travail, une deuxième solution est de veiller à mettre en œuvre des programmes de soutien en soirée ou en fin de semaine.

Une troisième solution pour répondre aux contraintes matérielles, et pour lutter plus précisément contre l'éloignement géographique, est de mettre en œuvre des actions de soutien disponibles en ligne, à la télévision, à la radio, un conseil par téléphone ou encore une aide au domicile des parents. Dans la région de Boston aux États-Unis, le programme télévisé *Parenting in Action*, diffusé alternativement en anglais et en espagnol, offre différents conseils aux parents². Le programme australien *Parents Under Pressure* s'adresse pour sa part aux familles qui rencontrent diverses difficultés qui peuvent influencer sur leur rôle de parents. On pense à des parents qui ont des problèmes de dépendance

[1] Action n° 40.

[2] Action n° 13.

aux drogues, qui ont des troubles mentaux tels que la dépression, ou qui souffrent de difficultés matérielles ou de conflits familiaux. L'objectif est d'aider ces parents à développer des relations positives et stables avec leurs enfants¹.

Une quatrième solution pour faciliter l'accès en levant certaines contraintes matérielles est de regrouper des services en direction des parents dans un seul lieu ou d'intégrer les programmes de soutien à d'autres services universels (voir *infra*). Un parent peut de cette façon demander des conseils en allant chercher son enfant à la crèche ou à l'école, ce qui a l'avantage de limiter ses déplacements.

4.3. Prévenir les risques de stigmatisation

Le risque de stigmatisation a depuis longtemps été identifié pour expliquer le non-recours à ces services. Les parents peuvent ressentir un sentiment de honte à percevoir certaines prestations d'assistance et, inversement, une forme de fierté à ne pas y faire appel. En suivant un programme de soutien à la parentalité, des parents peuvent par exemple craindre d'être considérés comme de « mauvais parents ».

Ce risque s'est accru au début des années 2000 avec le développement de programmes de soutien rendus obligatoires dans le cadre de politiques publiques de responsabilisation des parents afin de prévenir les incivilités de certains mineurs.

Pour prévenir ce risque, une première solution peut être de proposer une offre délivrée par des parents-formateurs. La rencontre avec des parents qui ont vécu les mêmes situations peut limiter le sentiment d'être « différent ». Il convient cependant de veiller à la qualité des interventions proposées en s'assurant que ces parents sont bien formés et qu'ils bénéficient d'une supervision adéquate.

BONNE PRATIQUE N° 5

Développer les programmes animés par les parents pour les parents, à l'aide d'une formation et d'un accompagnement spécifiques.

Une deuxième manière de lutter contre la stigmatisation est de détailler le contenu des actions de soutien proposées. Donner des informations précises sur les services disponibles est un moyen d'atténuer certaines craintes concernant notamment la prise de parole en public ou le caractère prescriptif

[1] Action n° 19.

du programme. Il apparaît en outre essentiel de formaliser l'anonymat (ou non) et la confidentialité des échanges.

Une troisième solution consiste à proposer des actions de soutien individualisées, le cas échéant au domicile. En spécifiant que ces actions ne relèvent pas de la protection de l'enfance, on peut faciliter la participation de certains parents qui redoutent le regard des autres.

4.4. Mieux articuler services ciblés et services universels

De façon plus générale, l'accessibilité des programmes est déterminée par la manière dont sont articulés les services à vocation universelle et ceux destinés à prendre en compte les besoins propres à certains publics.

Une première solution consiste à proposer les offres de soutien à l'intérieur même d'un service déjà existant à vocation universelle. Il peut simplement s'agir d'ouvrir un bureau pour les parents dans des services de garde ou dans des établissements scolaires, de la maternelle au lycée, où les parents peuvent aller se renseigner et demander conseil. Ces bureaux peuvent être gérés par des services extérieurs, ou par des personnels internes spécialement formés à cet effet. Aux États-Unis, l'*Adolescent Transitions Program* cherche à aider les parents à gérer les difficultés qu'ils peuvent rencontrer dans leurs relations avec leurs adolescents. L'accès au soutien se fait à partir de *Family Resources Centres* accessibles à tous les parents, le plus souvent dans les écoles¹.

De manière plus ambitieuse, des pays comme le Danemark ont entre autres opté pour un soutien généralisé qui est totalement intégré aux services d'éducation, de garde ou de santé². Les parents peuvent alors demander conseil aux personnels mêmes de ces services, ou encore à des personnels qui leur sont étroitement associés.

BONNE PRATIQUE N° 6

Faciliter l'accès aux services de soutien en les développant dans les lieux déjà fréquentés par les parents (services d'accueil de la petite enfance, établissements scolaires, services de santé, voire lieu de travail).

[1] Action n° 45.

[2] Action n° 42.

Une deuxième solution consiste à regrouper plusieurs offres dans une structure du type « centres de la famille ou de l'enfance », où les parents peuvent avoir accès à des services plus ou moins intégrés comme des services de garde, d'accueil périscolaire, de santé, de soutien à la parentalité, de loisirs, de soutien scolaire, etc. L'avantage de regrouper des services de soutien avec d'autres services est évidemment de donner au soutien à la parentalité une plus grande visibilité tout en simplifiant la vie des parents. En Finlande, tous les parents ont accès dans leur municipalité à un bureau (les *Child Guidance and Family Counselling Centers*) où des conseillers sont disponibles pour répondre à leurs questions sur l'éducation de leurs enfants, où leurs enfants peuvent aussi être examinés par des psychologues, des médecins, et où des services de médiation familiale sont offerts¹. En Suède, les *Familjecentraler* sont des centres de la famille implantés dans certaines municipalités. Destinés entre autres à faciliter l'intégration de populations d'origine étrangère, ils combinent différents services tels le conseil aux parents sur l'éducation et le développement des enfants, des services de garde, des activités culturelles, des cours de langue, etc.² Aux Pays-Bas, les *Centrum voor Jeugd en Gezin* (Centres de la jeunesse et de la famille) sont plutôt chargés de coordonner des services destinés aux parents, dont les services de soutien à la parentalité. Situés dans des structures existantes comme des centres de soins pour enfants, ils offrent des conseils éducatifs et des informations sur les services, tels que les services de garde, disponibles sur un territoire³.

Cette intégration peut être plus ou moins forte. Il peut s'agir simplement de regrouper des services dans un même lieu, ou de fusionner les budgets, la gestion et les personnels. Au Canada, dans la ville de Toronto, les parents ont accès à des centres (*Toronto First Duty*) où plusieurs services leur sont offerts de façon intégrée (garde, éducation, soutien à la parentalité). Les personnels sont en ce sens regroupés sous une seule description de poste, les budgets de ces services sont communs, tout comme leur gestion, ce qui permet des économies budgétaires pour des services traditionnellement cloisonnés⁴.

[1] Action n° 43.

[2] Action n° 44.

[3] Action n° 47.

[4] Action n° 48.

Une troisième solution, qui s'articule généralement avec les deux premières, consiste à adosser les services ciblant certains publics aux services généralistes. Ce type d'accès en cascade est une solution pertinente pour lutter contre la stigmatisation et améliorer la connaissance des services. Les *Children's Centers* au Royaume-Uni offrent par exemple un soutien à tous les parents mais peuvent aussi les orienter vers des services plus spécialisés.

Plusieurs pays développent des services de soutien à la parentalité en complément des prestations monétaires et d'autres types de services de soutien offerts aux familles. Il s'agit de répondre à une demande croissante, mais également de promouvoir le bien-être des parents et le bien-être des enfants. Au vu des exemples étrangers, le succès de ces politiques réside dans leur capacité à répondre aux besoins de tous les parents et dans les stratégies mises en œuvre pour favoriser leur accès. L'enjeu est de ne pas donner l'impression de prescrire un soutien à des pères et des mères qui se sentiraient jugés défaillants mais bien de répondre très concrètement aux nouveaux besoins exprimés ou ressentis par les parents.

Première Partie

Les stratégies nationales de soutien à la parentalité

Chapitre 1

Généalogie et contours d'une politique publique émergente

Claude Martin

Sociologue, directeur de recherche au CNRS,
directeur du Centre de recherche sur l'action politique en Europe¹

Depuis une vingtaine d'années se développent dans de nombreux pays – que ce soit en Europe, aux États-Unis ou en Australie – des dispositifs qualifiés d'« accompagnement des parents », de « soutien à la parentalité », de *parenting support* ou *parenting programs*. On assiste également à l'institutionnalisation de ce domaine d'action publique émergent au travers de textes fondateurs ou de dispositifs institutionnels. Au plan européen, le Conseil de l'Europe a ainsi publié et diffusé en 2007 une série de prescriptions et d'analyses concernant « la parentalité positive » ou *positive parenting*, selon la langue adoptée². La France s'est pour sa part dotée depuis novembre 2010 d'un Comité national de soutien à la parentalité, « un organe de gouvernance rattaché au Premier ministre qui a pour objectif de contribuer à la conception, à la mise en œuvre et au suivi de la politique et des mesures de soutien à la parentalité définies par l'État et les organismes de la branche famille des organismes de la sécurité sociale », comme l'indique le site d'information sur cette instance³.

[1] UMR 6051 [CNRS-Université Rennes 1-Science Po Rennes-EHESP].

[2] Conseil de l'Europe (2006), *La parentalité positive dans l'Europe contemporaine*, Conférence des ministres européens chargés des affaires familiales, XXVIII^e session, 16-17 mai, Lisbonne, Portugal. Voir aussi Daly M. (2007), *Parenting in Contemporary Europe. A Positive Approach*. Strasbourg, Council of Europe publishing.

[3] www.solidarite.gouv.fr/espaces,770/enfance-famille,774/dossiers,725/soutien-a-la-parentalite,1794/le-comite-national-de-soutien-a-la,2090/. La Direction générale de la cohésion sociale a également accueilli les 6 et 7 octobre 2011 un *Peer review* de la Commission européenne intitulé *Building a Coordinated Strategy for Parenting Support*, démontrant l'engagement du gouvernement français sur cette thématique.

Le développement de cette thématique au plan international n'est pas le fait du hasard mais la preuve, s'il en était besoin, que s'esquissent dans de nombreux pays développés des politiques publiques qui pourraient avoir certaines spécificités au regard du périmètre, des instruments et des objectifs habituels des politiques familiales. Assiste-t-on pour autant à un changement de paradigme dans les politiques publiques de la famille et de l'enfance (au sens d'un changement d'objectif), un *policy shift*, comme disent les Anglo-saxons¹, ou à un simple renouvellement des instruments d'action ? À moins qu'il ne s'agisse que de l'adaptation de politiques déjà anciennes, un *revival* adossé à une nouvelle terminologie ? Ces questions sont ouvertes. Il ne faut sans doute pas se laisser aveugler trop rapidement par l'idée de changement. La nouveauté de ces expressions peut masquer une généalogie complexe, certaines de ces pratiques ayant des racines lointaines et variées dans chaque histoire nationale².

Pour éclaircir ce que recouvrent ces dispositifs de soutien à la parentalité, non pas au sens de leur description empirique (plusieurs contributions évoqueront cet aspect) mais plutôt de leur genèse, nous proposons dans ce chapitre introductif de revenir sur deux questions initiales : celle de la définition de la notion de parentalité et celle de la généalogie de ces interventions en direction des parents, pour permettre ensuite d'identifier de possibles lignes d'interprétation de la diversité des formes actuelles d'intervention et de politiques.

1 ■ Définir la parentalité : un concept transdisciplinaire

Si elle s'impose aujourd'hui dans différents registres de discours, politiques, médiatiques et savants, la notion de parentalité n'est pas dénuée d'ambiguïté. Sa définition est complexe et cette complexité s'accroît encore si l'on a recours à plusieurs langues, ne serait-ce que le français et l'anglais. Dans chaque idiome, le champ sémantique à mobiliser combine des notions comme parenté, paternité et maternité ou des expressions comme rôle parental, fonction

[1] Pour plus de détails sur l'analyse du changement dans les politiques de la famille en Europe, voir le numéro thématique coordonné par Margitta Mätzke et Ilona Ostner (2010), « Change and continuities in recent family policies », *Journal of European Social Policies*, n° 20. Pour le cas français, voir dans ce numéro notre article, Martin C. (2010), « The reframing of family policies in France : Processes and actors », *Journal of European Social Policies*, n° 20, p. 410-421.

[2] Nous nous employons actuellement à comparer ces dispositifs et programmes de soutien à la parentalité dans quatre pays européens (Allemagne, France, Pays-Bas, Royaume-Uni) dans le cadre d'un programme de recherche international de l'Agence nationale de la recherche (programme *PolChi – Open Research Area*), avec nos collègues Mary Daly, Trudie Knijn, Jane Lewis et Ilona Ostner. Voir le site du projet www.uni-goettingen.de/en/213091.html.

parentale, responsabilité parentale, voire obligations et autorité parentales. En anglais, on peut à minima distinguer *parenthood* et *parenting*. Si le premier terme semble correspondre sensiblement au néologisme «parentalité», le second pourrait nécessiter d'autres innovations sémantiques en français comme «parentage» ou action de «parenter», pour désigner au mieux les pratiques des parents¹.

Cette complexité de la notion est en partie nourrie par le fait que plusieurs disciplines de sciences humaines et sociales contribuent à sa définition : l'anthropologie, du fait des liens avec le concept de parenté ; la psychologie, voire plus largement les différentes écoles de psychologie clinique, allant de la pédopsychiatrie à la psychanalyse en passant par la psychologie du développement (de l'enfance à l'âge adulte) ; mais aussi les sciences juridiques ou encore la sociologie. Dans chaque champ disciplinaire, le travail de définition de ce terme a une histoire et s'inscrit dans des périodes et des étapes de construction différentes.

1.1. Approche psychanalytique

Dans la généalogie de la notion de parentalité, on peut reconnaître une certaine antériorité à l'approche psychanalytique. Gérard Neyrand, qui a proposé récemment un bilan sur cette notion², considère comme fondateur l'article *Parenthood as a developmental phase* de Therese Benedek, publié en 1959 dans le journal de l'association américaine de psychanalyse. Mais on pourrait tout aussi bien se référer à Erik H. Erikson, ce célèbre clinicien d'obédience analytique, formé par Anna Freud, et à qui l'on doit la théorie des huit stades de développement psychosocial : un stade de l'âge adulte apparaît marqué par le souci de la génération qui suit, ce que l'auteur a appelé la «générativité» (*generativity versus stagnation*)³. Ce souci de l'autre serait caractéristique d'une nouvelle étape ou crise de développement qui peut conduire l'individu aussi bien au désir d'enfant, à l'envie de le guider dans sa propre croissance, qu'à se préoccuper du bien-être collectif, du destin de la planète, du souhait de laisser

[1] Didier Houzel, se référant aux travaux de H. et M. Papoušek, traduit ainsi leur notion d'*intuitive parenting* par «parentage intuitif». Houzel D. [dir.] [1999], *Les enjeux de la parentalité*. Paris, ministère de l'Emploi et de la Solidarité, Éditions Erès, p. 153. Pour la référence source, voir Papoušek H. et Papoušek M. [1987], «Intuitive parenting : A dialectic counterpart to the infant's integrative competence», in Ososky J. D. [ed], *Handbook of Infant Development*, New York : Wiley and Sons, p. 669-720.

[2] Neyrand G. [2011], *Soutenir et contrôler les parents. Le dispositif de la parentalité*, Toulouse, Erès.

[3] Erikson E. H. [1959], *Identity and the Life Cycle*, International University Press, republié par Norton and the Company Incorporation en 1980. Erikson E. H. [1982], *The Life Cycle Completed*, Rikan Enterprises LTD, republié par Norton and the Company Incorporation en 1998 avec Joan M. Erikson.

une trace de son passage, etc.¹ Ces travaux d'Erikson sont contemporains de ceux de Benedek.

Quoi qu'il en soit, sans entrer dans les détails de cette généalogie conceptuelle, soulignons que cet ensemble de travaux de la fin des années 1950 s'inscrit dans la lignée des approches analytiques des stades du développement psychique, considérant que de multiples transitions prolongent les étapes initiales de l'enfance et de l'adolescence. Parmi ces transitions du développement, Benedek suggère de réfléchir à la manière dont on devient parent au travers d'un « processus psychique d'élaboration d'une position parentale interne au sujet », en somme un « processus menant à l'état d'être parent »². Erikson y voit pour sa part une crise structurante, une transformation psychique profonde, qu'il relie davantage avec les caractéristiques des sociétés, dans une perspective plus socio-anthropologique. Si l'on suit son analyse, nous pourrions peut-être même identifier des époques, des épisodes de l'histoire humaine, où cette capacité à développer la générativité est susceptible d'être fragilisée; des époques où, comme il l'avance lui-même en 1959 : « l'incapacité à atteindre ce stade de développement pourrait venir d'un manque d'espoir, de "croyance dans l'espèce" »³.

Cette idée de la transformation personnelle en parent a, en tout état de cause, trouvé de nombreux prolongements dans les décennies qui vont suivre. On peut par exemple mentionner la perspective de Bruno Bettelheim, ce psychanalyste de grand renom, qui a réfléchi sur la fonction parentale dans son célèbre ouvrage intitulé *Pour être des parents acceptables (A Good Enough Parent)* (1988). Plutôt que de formuler des recommandations, jouer les experts et imposer un cahier des charges, il avance des suggestions, propose une posture : « élever un enfant est une entreprise créative, un art plutôt qu'une science »⁴. « Il faut autre chose que des explications et des conseils : il faut

[1] « La générativité correspond tout d'abord au souci de faire advenir et de guider la génération suivante, même si existent des personnes qui, par mauvaise fortune ou du fait de véritables dons spécifiques dans d'autres domaines, ne mettent pas en œuvre cet instinct pour leur progéniture mais pour d'autres formes de préoccupations altruistes et de créativité, qui peuvent absorber l'équivalent de cette responsabilité parentale. La chose essentielle est de comprendre que c'est une étape de la croissance d'une personnalité saine et que lorsque cet enrichissement échoue, prend place une régression de la générativité vers un besoin obsessionnel de pseudo-intimité, accompagné souvent d'une sensation diffuse de stagnation et d'appauvrissement interpersonnel » [notre traduction, Erikson E. H. [1959], *op. cit.*, p. 103, édition de 1980].

[2] Neyrand G. [2011], *op. cit.*, p. 43 et 44.

[3] Notre traduction, Erikson E. H. [1959], *op. cit.*, p. 103.

[4] Bettelheim B. [1988], *Pour être des parents acceptables*, Paris, Robert Laffont, p. 30.

aider les parents à comprendre tout seuls ce qui se passe dans la tête de l'enfant»¹, sans doute d'autant plus dans la période contemporaine marquée par l'affaissement d'un certain nombre de traditions.

Si l'enfant qui vient au monde fait de ses géniteurs des parents, respectivement une mère et un père, le processus qui conduit à assumer ces rôles et ces fonctions, à occuper ces places, n'est ni spontané ni immédiat, mais correspond à une transformation identitaire et psychique importante enracinée dans l'histoire familiale et la succession des générations. Pour Serge Lebovici qui a développé la psychiatrie du nourrisson en France, « la parentalité est donc autre chose que la parenté biologique : pour devenir parent, il est nécessaire d'avoir fait un travail préalable sur soi-même, qui consiste d'abord à comprendre qu'on hérite quelque chose de ses propres parents [...] Mais les parents ont besoin aussi d'être parentalisés par leur enfant [...] Ainsi, je définis la parentalité comme le produit de la parenté et aussi le fruit de la parentalisation des parents »².

D'où la nécessité sans doute de distinguer, comme le proposent de nombreux cliniciens, la « maternalité » et la « paternalité ». Ainsi, le psychiatre et psychanalyste français Paul-Claude Racamier va s'intéresser au vécu subjectif ou à l'expérience des mères, et ce faisant au processus de construction, ou au défaut de construction, de la maternalité dans les cas de psychoses post-partum³. Serge Stoléru propose une synthèse de ces travaux dans un dictionnaire de psychopathologie de l'enfant et avance la définition suivante : « La maternalité d'un sujet est l'ensemble organisé de ses représentations mentales, de ses affects, de ses désirs, et de ses comportements en relation avec son enfant, que celui-ci soit à l'état de projet, attendu au cours de la grossesse, ou déjà né. Le développement ci-dessus est entièrement transposable à la paternalité et, plus généralement, à la parentalité »⁴. Si cette tradition psychologique⁵ privilégie la transformation du sujet au travers de ses

[1] Bettelheim B. [1988], *op. cit.*, p. 16.

[2] Entretien avec Serge Lebovici dans Solis-Ponton L. [2002], *La Parentalité. Défi pour le troisième millénaire. Un hommage international à Serge Lebovici*, Paris, PUF, p. 8 et 9.

[3] Racamier P-C., Sens C. et Carretier L. [1961], « La mère et l'enfant dans les psychoses du post-partum », *L'évolution psychiatrique*, n° 26 [cité par Neyrand G., 2011, *op. cit.*].

[4] Stoléru S. [2000], « Aspects conceptuels », entrée parentalité dans Houzel D., Emmanuelli M. et Moggio F. (dir.), *Dictionnaire de psychopathologie de l'enfant et de l'adolescent*, Paris, PUF, p. 491 [cité par Neyrand G., 2011, *op. cit.*].

[5] Pour compléter l'approche psychologique, voir également Quentel J-C. [2001], *Le parent. Responsabilité et culpabilité en question*, Bruxelles, de Boeck université, et Coum D. (dir.) [2001], *Des parents ! À quoi ça sert ?*, Toulouse, Erès.

interactions immédiates et symboliques, une autre tradition a contribué à la définition de la parentalité : l'anthropologie.

1.2. Approche anthropologique

Pour les anthropologues, la notion de parentalité a également de profondes racines, notamment du fait des relations qu'entretenaient certains d'entre eux, comme Ruth Benedict ou Margaret Mead, avec des psychanalystes tel Erik H. Erikson. Mais on peut aussi, comme le suggère Maurice Godelier, faire référence à la fameuse déclinaison proposée par Esther Goody¹ des cinq principales fonctions de la parentalité (entendez ici *parenthood*) : l'engendrement ; le nourrissage (élever, nourrir et protéger) ; l'éducation ; l'attribution d'identité (assortie de droits et notamment de droits à l'héritage) ; la détention de droits et de devoirs à l'égard de l'enfant. Si la spécificité des apports de la psychanalyse ou des travaux de psychologues à la compréhension de la parentalité était de saisir la transformation de l'individu en parent, celle de l'anthropologie consiste à privilégier le rôle des sociétés dans le formatage de cette fonction parentale, de prendre la mesure de ses variantes selon les sociétés, mais aussi de repérer ses invariants.

Cette curiosité pour la manière dont sont définis, conçus et encadrés les rôles de père et de mère est consubstantielle de l'interrogation des anthropologues sur les systèmes de parenté. Et cette curiosité remonte fort loin dans l'histoire de la discipline. Maurice Godelier mentionne ainsi un texte sur la parentalité qu'il estime assez fondateur, bien que méconnu², publié en 1930 par Bronislaw Malinowski. Du fait de la centralité de la parenté comme objet principal de cette discipline, il est parfois difficile de faire la part entre l'une et l'autre notions : parenté et parentalité. Dans son essai sur les *Métamorphoses de la parenté*, Maurice Godelier fait de la parentalité une sorte de complément de la parenté, un « ensemble culturellement défini des obligations à assumer, des interdictions à respecter, des conduites, des attitudes, des sentiments et des émotions, des actes de solidarité et des actes d'hostilité qui sont attendus ou exclus de la part d'individus qui – au sein d'une société caractérisée par un système de parenté particulier et se reproduisant dans un contexte historique

[1] Goody E. (1982), *Parenthood and Social Reproduction. Fostering and Occupational Roles in West Africa*, Cambridge University Press.

[2] Malinowski B. (1930), « Parenthood. The basis of social structure », in Calverton V. F. et Schmalhausen S. D. (dir.), *The New Generation : The Intimate Problems of Modern Parents and Children*, New York : The Macaulay Comp., p. 113-168.

donné – se trouvent, vis-à-vis d'autres individus, dans des rapports de parents à enfants »¹.

Dans cette déclinaison, il est manifeste que la parentalité ne concerne pas que les géniteurs, mais bien tous les adultes en position d'occuper ou d'assumer un rôle parental, ce qui explique aussi que la compréhension des systèmes de parenté soit nécessaire pour appréhender ce que recouvre la parentalité. En effet, comme l'écrit encore Godelier : « les fonctions positives et négatives que doivent ou peuvent assumer vis-à-vis d'enfants des individus considérés comme faisant partie de leurs "parents", il est clair que ces fonctions sont pour la plupart *divisibles* et partageables et peuvent donc être *redistribuées* de façons très diverses, mais toujours selon des normes socialement et culturellement justifiées entre le père et les parents du côté du père, la mère et les parents du côté de la mère, les alliés, etc., et ce selon le sexe, l'âge des individus et leur distance en termes de parenté par rapport à lui »².

Pour Agnès Fine, une autre anthropologue contemporaine, parler de « parentalité » équivaut en somme à poser la question suivante : « Qui est parent ? Celui qui donne ses gènes ou celui qui donne naissance ? Celui qui prend soin de l'enfant et l'élève ? Celui qui lui donne son nom et lui transmet ses biens ? Autant de composantes de la parentalité qui sont dissociées dans d'autres sociétés, mais qui se recouvraient jusqu'à une date récente dans nos sociétés »³. Les sociétés occidentales contemporaines découvrirait en somme aujourd'hui ce qui constituait des interrogations classiques des anthropologues étudiant les sociétés dites primitives ou traditionnelles. Agnès Fine insiste également sur le rôle croissant « de la volonté individuelle dans la création de la parenté », et aussi sur l'évolution du statut des femmes. Aujourd'hui, « chacun est convaincu, en effet, que la formation ou la rupture du couple et la constitution de sa descendance sont une affaire personnelle : nous choisissons le nombre de nos enfants, le moment où nous les avons, nous pouvons devenir parent avec un nouveau conjoint, sans conjoint, devenir parent tout en étant stérile ou homosexuel »⁴. C'est pourquoi elle souligne l'existence d'une « tension entre le sang et la volonté »⁵.

[1] Godelier M. (2004), *Métamorphoses de la parenté*, Paris, Fayard, p. 239-240.

[2] Godelier M. (2004), *op. cit.*, p. 242-243.

[3] Fine A. (2001), « Pluriparentalité et système de filiation dans les sociétés occidentales », in Le Gall D. et Bettahar Y. (dir.), *La Pluriparentalité*. Paris, PUF, p. 78.

[4] Fine A. (2001), *op. cit.*, p. 69.

[5] Fine A. (2001), *op. cit.*, p. 80.

Et c'est à ce niveau que nous pouvons faire un lien entre la perspective anthropologique et l'apport du droit de la famille. Ainsi, manifestement, en psychologie, en anthropologie comme en droit, et bien sûr en sociologie du droit¹, une distinction s'élabore progressivement sur la question de la parenté et de la filiation entre celui qui est le géniteur et celui qui assume le rôle parental, entre la parenté biologique et la parenté sociale, entre l'engendrement et le *care*. Bien sûr, ces deux composantes peuvent être liées et assumées par un même individu, mais cela n'est pas nécessairement le cas, ce qui peut conduire à un certain nombre de dilemmes, notamment en matière juridique.

1.3. Approche juridique

Dans un petit ouvrage collectif publié à la suite d'une journée d'étude de la Maison des droits de l'enfant et intitulé *De la parenté à la parentalité*, la juriste Claire Neyrinck avance quelques éléments de définition supplémentaires : « le recours à ce néologisme qui n'a reçu à ce jour aucune définition, ni dans le dictionnaire de langage usuel², ni comme terme juridique, révèle une demande, un besoin »³, celui de consacrer une compétence parentale. « En effet, la compétence renvoie à une aptitude de fait alors que la parenté renvoie à une place juridique. Est mis en place de parent non pas un ascendant, mais celui qui remplit correctement un rôle de père »⁴.

En somme, si l'on a eu besoin d'un terme nouveau, c'est pour mieux distinguer *les parents* (père et mère), autrement dit ceux qui sont d'abord nommés en référence à leur rôle d'engendrement ou de géniteurs (biologie) institué par du droit, *de la fonction de parent*, qui est susceptible d'être assumée par une pluralité d'acteurs à un moment donné, qu'ils soient ou non les géniteurs. La parentalité n'est donc, pas plus que la parenté, une notion réservée aux seuls géniteurs. C'est aussi ce sur quoi insiste une autre juriste, Françoise Dekeuwer-Défossez, lorsqu'elle différencie parentalité et parenté en évoquant le caractère vécu, quotidiennement partagé de la parentalité : « La famille ménagère, celle qui vit sous un même toit, a des fonctions de parentalité à l'égard des enfants qui

[1] Théry I. [1996], « Les droits de l'enfant et le lien social », in Dandurand R., Hurtubise R. et Le Bourdais C., *Enfances*, Presses de l'université Laval.

[2] Ceci n'est plus vrai en 2011. Parentalité est défini ainsi : « fait d'être parent légalement et psychologiquement » dans Le-dictionnaire.com ou dans le Larousse, « fonction de parent, notamment sur les plans juridique, moral et socioculturel ».

[3] Neyrinck C. [2001], « De la parenté à la parentalité », in Bruel A., Faget J., Jacques L., Joecker M., Neyrinck C. et Poussin G., *De la parenté à la parentalité*. Paris, Erès, p. 15.

[4] Neyrinck C. [2011], *op. cit.*, p. 26. Voir aussi Fine A. et Neyrinck C. [dir.] [2000], *Parents de sang, parents adoptifs*, Paris, LGDJ.

ys sont élevés, c'est-à-dire qu'elle leur donne les moyens, matériels, éducatifs et affectifs, de devenir des adultes. Cette fonction est accomplie quel que soit le statut juridique de ces enfants. Il ne faut pas confondre avec la parenté, qui inscrit un enfant dans une lignée généalogique. La parentalité peut changer, être dévolue successivement ou même simultanément à plusieurs personnes. La parenté, elle, est beaucoup plus exclusive »¹.

Un premier exemple de cette distinction nécessaire entre parenté et parentalité est fourni par la parenté adoptive; une parenté fondée sur une « fiction juridique », pour reprendre les termes de Claire Neyrinck². Les parents adoptifs ont ceci de particulier qu'ils ne sont pas les géniteurs, mais que le droit fait d'eux les parents de l'enfant. L'important réside ici dans le fait qu'ils remplissent la fonction parentale, exercent une parentalité et doivent être consacrés dans cette fonction. Mais au-delà de cette fiction juridique et instituante de la parenté, qui inscrit l'enfant dans une lignée et une généalogie en dehors de toute vérité biologique, la notion de parentalité permet aussi de rendre compte de ceux qui jouent un rôle parental, plus ou moins permanent ou ponctuel, et dont la légitimité n'est pas fondée sur un statut ou une place juridique mais sur une compétence. Ils font fonction de parents, même s'ils n'ont parfois aucun lien de parenté avec l'enfant³.

Le beau-parent⁴ est une de ces figures qui interrogent les frontières de la parenté et de la parentalité. En effet, même s'il demeure souvent un étranger juridique pour des enfants qu'il participe à élever, il (ou elle) joue le plus souvent à leur égard un rôle parental, c'est-à-dire développe au quotidien un type de lien, à la fois affectif et social, inscrit dans une position générationnelle, mais aussi des pratiques de socialisation, qui s'apparentent à un lien parental ou quasi parental⁵. Pour autant, cette figure parentale de fait reste exclue d'une véritable reconnaissance juridique en France (sauf en cas d'adoption simple des enfants de son ou sa partenaire), et ce malgré l'instauration en mars 2002 de la formule de délégation-partage qui ne lui est pas spécifiquement réservée.

[1] Dekeuwer-Défossez F. [2001], « La filiation en question », in Dekeuwer-Défossez F. et al., *Inventons la famille*, Paris, Bayard, p. 18.

[2] « La filiation adoptive procède de la fiction »; Neyrinck C. [2001], *op. cit.*, p. 20.

[3] Comme dans l'exemple des familles d'accueil. Voir Cadoret A. [2001], « Placements d'enfants et appartenance familiale : une pluriparentalité nécessaire », in Le Gall D. et Bettahar Y., *op. cit.*, p. 95-111.

[4] Le beau-père, au sens de nouveau compagnon de la mère, ou la belle-mère en tant que nouvelle partenaire du père.

[5] Le Gall D. et Martin C. [1993], « Transitions familiales, logiques de recomposition et modes de régulation », in Meulders-Klein M.-T. et Théry I. (dir.), *Les Recompositions familiales aujourd'hui*, Paris, Nathan.

Le beau-parent a donc longtemps été conduit à assumer hors du droit une certaine forme de parentalité. Et cette fonction parentale occupée et assumée sera d'autant plus légitime qu'elle renverra à une compétence acquise et reconnue par son environnement.

Gérard Neyrand a repris lui aussi cette idée de « fiction juridique », déjà développée par Irène Théry¹ au sujet de l'adoption, et il l'a étendue aux procréations médicalement assistées (PMA), pour distinguer différentes composantes de la parentalité : le biologique, le social et le psychologique. « Le modèle originel de la parentalité noue à chaque fois spécifiquement trois registres qui participent d'un plus vaste domaine que celui du parental : ceux de l'alliance, de l'affiliation et de la socialisation... Dans ce modèle originel, les trois registres sont noués autour de la personne des parents qui en constituent le support à la fois biologique, socio-juridique et concret. L'adoption court-circuite le registre de l'alliance reproductrice en substituant aux parents biologiques défaillants une ou deux personnes qui vont s'affilier à l'enfant et prendre soin de lui... L'adoption montre bien qu'il n'est pas besoin qu'il y ait eu alliance sexuée reproductrice pour qu'il y ait parentalité, donc que pour être parent dans ses dimensions à la fois sociale et pratique, il n'est pas forcément nécessaire d'être géniteur, ni même d'être un couple, voire d'afficher des choix hétérosexuels... L'étape supplémentaire que l'on franchit avec les PMA est la dissociation du référentiel biologique lui-même et la réinterrogation des origines à travers le prisme qu'en fournit la science... La mère qui porte pour elle un embryon qui n'est pas le sien et la mère qui porte pour une autre un embryon qui est le sien, si elles sont de façon différente mères biologiques n'en montrent pas moins que les géniteurs ne sont pas des parents. Qu'il ne suffit pas d'être géniteur pour être parent alors que l'on peut être parent sans être géniteur »².

Face à cette mise en abîme de la filiation et de ses fondements juridiques, la principale réponse a longtemps été, et jusqu'à il y a peu, de construire l'exclusivité des filiations, leur substitution et leur incompatibilité, en ayant recours y compris au secret sur la filiation biologique³. Mais c'est dans les pays anglo-saxons que cette exclusivité a commencé à être mise en cause au plan du droit, notamment à propos des beaux-parents et en ayant recours

[1] Théry I. [1993], *Le Démariage. Justice et vie privée*, Paris, Odile Jacob.

[2] Neyrand G. [2001], « Mutations sociales et renversement des perspectives sur la parentalité », in Le Gall D. et Bettahar Y. (dir.), *La Pluriparentalité*, Paris, PUF, p. 41-42.

[3] Voir Fine A. [2001], *op. cit.*, et Lefaucheur N. [2001], « Accouchement sous X et mères de l'ombre », in Le Gall D. et Bettahar A., *op. cit.*, p. 139-175.

à la notion de « responsabilité parentale » (*Children Act* de 1989 au Royaume-Uni¹). Mais c'est bien à une analyse strictement juridique qu'invite alors cet ensemble d'idées (voir le bilan et les propositions de Dekeuwer-Défossez²).

À la lumière de cet apport des juristes, de leur souci de se fonder sur des textes pour parvenir à faire usage de notions, on comprend le scepticisme de certains pour la notion de parentalité. Pour Françoise Dekeuwer-Défossez, il vaut mieux améliorer les textes que de chercher à développer des dispositifs qui s'accumulent, sans fondement juridique fort, pour obliger des parents à assumer leurs « responsabilités parentales », une notion non définie par le droit civil.

1.4. Approche sociologique

Une dernière discipline a investi la notion de parentalité : la sociologie, à mi-chemin souvent entre une sociologie de la famille et une sociologie de l'action sociale. Gérard Neyrand³ rappelle ainsi un certain nombre d'initiatives et de travaux, depuis ceux du tournant des années 1980 sur la monoparentalité⁴, aux travaux sur le rôle éducatif des parents⁵ en passant par les travaux sur la médiation familiale et l'accueil parent-enfant des années 1990⁶.

La plupart de ces travaux partent du constat des transformations qu'ont connues les familles et les liens familiaux depuis les années 1970, mais ils divergent parfois sur l'interprétation qu'il faut donner des causes et surtout des effets de ces changements familiaux et des moyens de les réguler⁷. Il est en effet courant d'opposer la « famille des Trente Glorieuses » – stable, féconde, fortement instituée par le mariage, garante de la perpétuation des traditions –,

[1] Pour un développement, voir Finch J. [1989], *Family Obligations and Social Change*, Cambridge, Polity Press, et Finch J. et Mason J. [1993], *Negotiating Family Responsibilities*, Londres, Tavistock/Routledge. Voir aussi Churchill H. [2011], *Parental Rights and Responsibilities. Analysing Social Policy and Lived Experiences*, Bristol, The Policy Press.

[2] Dekeuwer-Défossez F. [1999], *Réinventer le droit de la famille*, Paris, La Documentation française.

[3] Neyrand G. [2011], *op. cit.*

[4] Lefaucheur N. [1985], « Les familles monoparentales : les mots pour le dire », in Bailleau F., Lefaucheur N. et Peyre V. [dir.], *Lectures sociologiques du travail social*, Paris, Éditions ouvrières et CRIV ; Le Gall D. et Martin C. [1987], *Les Familles monoparentales. Évolution et traitement social*, Paris, ESF ; Gaulejac [de] V. et Aubert N. [1990], *Femmes au singulier ou la parentalité solitaire*, Paris, Klincksiek.

[5] Singly [de] F. [2009], *Comment aider l'enfant à devenir lui-même ?*, Paris, Armand Colin.

[6] Neyrand G. [1995], *Sur les pas de la maison verte. Des lieux d'accueil pour les enfants et leurs parents*, Paris, Syros ; Bastard B., Cardia-Vonèche L., Eme B. et Neyrand G. [1996], *Reconstruire les liens familiaux. Nouvelles pratiques sociales*, Paris, Syros.

[7] Le Gall D. et Martin C. [dir.] [1996], *Familles et politiques sociales. Dix questions sur le lien familial contemporain*, Paris, L'Harmattan.

à celle des « Trente Piteuses »¹, caractérisée par la fragilité conjugale, la désaffection pour l'institution, l'émancipation des traditions et des carcans dont elles étaient le vecteur. Indéniablement, depuis le milieu des années 1970, la famille française a profondément changé : elle est à la fois moins féconde, moins souvent instituée et plus instable, mais aussi composée de plus en plus souvent d'un couple dit bi-actif, parce que les deux membres du couple travaillent. Actuellement, près de six ménages avec enfants sur dix sont composés de deux parents actifs et occupés. Tout semble opposer ces figures de la famille contemporaine, au point que certains se plaisent à continuer de parler en termes de crise, voire de délitement des liens, pour mieux diffuser une image inquiétante et appeler de leurs vœux le retour de la famille-institution, seule garante de paix sociale et d'équilibre². Il est donc nécessaire de faire la part du constat et du diagnostic. Ces mutations auraient-elles eu raison des capacités des parents à être parents ? Que doit-on retenir de ce discours catastrophiste qui fait de la famille la cellule de base de la société, le giron du civisme et de la citoyenneté ? Y a-t-il péril en la famille, un péril qui justifierait une politique de retour à un ordre ancien ?

Tant que « la Famille » était organisée en référence à la famille nucléaire et légitime – une famille fondée sur le mariage (le statut), instituant en même temps les places, les rôles, les devoirs et obligations de chacun des parents ; une famille stable et féconde, avec une forte division des rôles respectifs de l'homme et de la femme –, les notions de parenté, de père et de mère, semblaient suffire. Mais avec les transformations qu'ont subies les structures familiales, cette famille bi-parentale simple a été interrogée de toutes parts et de nouveaux acteurs ont pris place dans le décor familial. Ils ont été amenés à jouer un rôle dans la socialisation des enfants, alors que d'autres, au contraire, ont vu leur rôle s'amoindrir, s'estomper, voire disparaître, d'où l'intérêt pour toutes les formes de parentalité : monoparentalité, beau-parentalité, grand-parentalité, homoparentalité, en somme « pluriparentalité »³.

L'intérêt croissant pour la thématique de la parentalité découle en partie de ces mutations de la sphère et des structures familiales, mais aussi des rôles et des interactions entre parents et enfants depuis une quarantaine d'années. À la complexité des trajectoires familiales correspondrait une complexification

[1] Pour reprendre la formule-titre d'un essai de Nicolas Baverez [1997] à propos de l'économie française.

[2] Voir par exemple Sullerot E. [1997], *Le Grand remue-ménage. La crise de la famille*, Paris, Fayard.

[3] Le Gall D. et Bettahar Y. (dir.) [2001], *La Pluriparentalité*, Paris, PUF ; Gross M. (dir.) [2000],

Homoparentalités, état des lieux, Paris, ESF.

des places et des rôles. Ces nouvelles configurations de la famille auraient en quelque sorte imposé un renouvellement du lexique de la parenté. Mais l'important réside peut-être moins dans le fait que la famille ait changé que dans la difficulté d'en interpréter les causes et surtout les effets, notamment pour l'action publique¹.

On peut donner de nombreux exemples des controverses qu'a suscitées l'interprétation de ces changements. Ainsi en est-il de l'analyse de la baisse de la fécondité par la communauté des sociologues et démographes, mais aussi plus largement par un grand nombre d'experts convoqués pour émettre avis et recommandations. Les pouvoirs publics se sont bien sûr depuis longtemps alarmés de la chute continue du nombre moyen d'enfants par femme mettant un terme au baby-boom (de près de 3 dans la période 1945-1975 à 1,65 au milieu des années 1990). Pour les uns, cette chute sensible, qui a concerné à des degrés variables l'ensemble des pays européens, a correspondu principalement à la libéralisation de la contraception, au désir des femmes (et secondairement des hommes) de choisir le moment et le nombre des naissances pour qu'ils soient compatibles avec leur activité professionnelle respective. Les parents auraient aussi peut-être choisi de concentrer leur énergie, leurs ressources et leur affection sur un moins grand nombre d'enfants pour mieux assurer leur promotion sociale. Mais d'autres auteurs, comme Evelyne Sullerot² ou plus récemment Louis Roussel qui parle de « l'enfance oubliée »³, ont vu plutôt dans ce repli de la fécondité la montée d'un certain individualisme, d'un « adultocentrisme » pour reprendre les termes d'Evelyne Sullerot. Femmes et hommes auraient, après la « révolution culturelle » de 1968, choisi de privilégier leur propre réalisation personnelle aux dépens de la famille et de l'enfant et, tout particulièrement, les femmes en refusant la prison domestique et l'obligation de dévouement au bien-être des autres (mari et enfants).

Philippe Ariès⁴ défend, pour sa part, la thèse de « la fin du règne de l'enfant », notamment dans un numéro de la revue *Autrement* au titre évocateur – « Finie, la famille ? » – publié en 1975. « Le malthusianisme du 19^{ème} et du début du 20^{ème} était ascétique et destiné à promouvoir mieux des enfants moins nombreux.

[1] Commaille J. et Martin C. [1998], *Les Enjeux politiques de la famille*, Paris, Bayard. Voir aussi Martin C. [2001], « Changements et permanences dans la famille », in Huerre P. et Renard L. (dir.), *Parents et adolescents : des interactions au fil du temps*, Paris, Fondation de France, Erès.

[2] Sullerot E. [1984], *Pour le meilleur et sans le pire*, Paris, Fayard.

[3] Roussel R. [2001], *L'Enfance oubliée*, Paris, Odile Jacob.

[4] Ariès P. [1960], *L'Enfant et la vie familiale sous l'Ancien Régime*, Paris, Plon, 1960 ; [Paris, Seuil, 1973].

Le malthusianisme actuel est de nature hédonique : permettre un meilleur épanouissement des individus et du couple, compromis par les enfants » (cité par Singly¹). Un grand nombre de professionnels de l'enfance et de la famille, comme le magistrat Alain Bruel, s'inquiètent aujourd'hui des conséquences de ce processus et critiquent eux aussi les parents contemporains, ceux de l'après-révolution culturelle de 1968, qui en seraient venus à remplacer l'autorité par l'amour, non sans engendrer des problèmes pour leur progéniture : « On est passé du registre éthique au registre affectif : aux parents qui décident et imposent ont succédé des parents dont l'ambition est d'aider l'enfant à développer ce qu'il est censé posséder comme talents et comme désirs ; pour ces nostalgiques de 1968, il importe de se faire obéir par amour, en aucun cas par crainte de la sanction ; c'est l'évitement qui risque alors, à défaut de conflit, de caractériser les rapports entre les deux générations, au risque de construire des personnalités narcissiques aux attentes démesurées, intolérantes à la moindre frustration »².

Bruno Bettelheim, constatant lui aussi la montée de l'individualisation, l'affaiblissement des traditions et la menace de l'individualisme, proposait au contraire, il y a près de trente ans, de faire de l'affection un rempart contre ce dernier, une source de sécurité : « Tant que le rôle et les activités de chacun étaient réglés par la tradition (c'est-à-dire tant que l'individualisation n'était pas considérée comme possible ni même comme importante ou désirable), la solidarité familiale était assez facile à maintenir. Elle imposait des limites à la liberté de chaque individu, mais ces restrictions étaient considérées comme allant de soi. Mais dès qu'il fut admis que chaque individu devait être vraiment lui-même et développer sa personnalité à son gré, les tensions parmi les membres de la famille se sont accrues et, dans les cas extrêmes, sont devenues irréductibles [...] Le seul antidote, le seul traitement, est la sécurité [...] Une famille ne peut être heureuse que si tous ses membres, loin de chercher un coupable, prennent à leur compte les difficultés rencontrées par l'un d'eux [...] L'amour et l'affection sont devenus le lien essentiel qui assure la cohésion de la famille »³.

[1] Singly (de) F. [2000], « La place de l'enfant dans la famille contemporaine », in Pourtois J.-P. et Desmet H. (dir.), *Le Parent éducateur*, Paris, PUF, p. 69.

[2] Bruel A. et al. [2011], *op. cit.*, p. 54.

[3] Bettelheim B. [1997], *op. cit.*, p. 535-536.

Dans un chapitre du collectif intitulé *Le Parent éducateur*¹, François de Singly critique lui aussi ces arguments qui dénoncent plus ou moins directement l'égoïsme des adultes ou cet « individualisme négatif ». Les exemples qu'il accumule sur la période contemporaine montrent au contraire que l'enfant est toujours source de très sérieuses préoccupations et d'importants investissements de la part des adultes. Il affine cette thèse dans son ouvrage *Comment aider l'enfant à devenir lui-même ?* (2009). Plutôt qu'un hypothétique adultocentrisme, Singly constate un épuisement d'être parent, du fait du désir croissant de réussir une mission perçue comme de plus en plus délicate. C'est pourquoi sa question de départ est la suivante : « pourquoi être "bon parent" aujourd'hui produit-il une telle sensation d'épuisement ? » (p. 9). Ce qui a rendu la tâche si difficile par rapport au passé, c'est selon lui précisément que le modèle du bon parent est passé d'un prêt-à-porter consistant à imposer une identité à la fois pour le parent et pour l'enfant, à un modèle de réalisation de soi, à une logique de « sur mesure » qui fait du « bon parent » un voyageur qui doit organiser le voyage de ses enfants ou, dirions-nous pour notre part, un joueur de *curling* qui doit accompagner la trajectoire de l'enfant sans rien lui imposer de brutal, tout en veillant à suivre centimètre par centimètre sa trajectoire sur le miroir de la vie. L'enjeu est d'autant plus crucial que dépendent de cette capacité ou compétence du parent contemporain deux finalités absolues pour notre temps : l'autonomie et l'indépendance de sa progéniture.

Singly préconise donc de trouver une troisième voie entre ces deux écueils que sont l'obéissance à l'autorité et le laisser-faire, « une troisième voie éducative permettant à l'enfant de devenir lui-même mais dans un cadre, fixé par les parents, garantissant la sécurité, la protection, et limitant les dérives [...] Si le rôle de parent ne correspond plus à l'ancien modèle, il ne disparaît pas pour autant. Le parent fixe un cadre, des limites pour que l'enfant puisse, à l'intérieur, agir librement et savoir progressivement qui il est »². On n'est pas loin des suggestions de Bettelheim.

Nous pourrions repérer le même type de controverses scientifiques à propos de la chute de la nuptialité, perçue parfois comme le signe d'un refus de s'engager des adultes ; ou des naissances hors du mariage devenues très fréquentes et laissant, aux dires de certains, de nouvelles générations sans les repères et les cadres de l'institution matrimoniale ; ou à propos de l'augmentation du nombre des ruptures de couples féconds. Incontestablement, le concubinage

[1] Singly (de) F. [2000], *op. cit.*

[2] Singly (de) F. [2009], *op. cit.*, p. 11.

est devenu un véritable mode de vie et plus de la moitié des enfants naissent désormais hors du mariage, sans que cela soit l'indice d'un abandon des pères. Pour certains, l'absence de contrat matrimonial est l'indice d'un déficit d'institution, qui rend plus flous les rôles, droits et devoirs des membres des couples cohabitants. Mais cela signifie-t-il pour autant une absence de normes sociales, un refus de l'engagement ou du sens de la responsabilité ?

En réalité, les pères non mariés se pensent comme des pères à part entière, avec les prérogatives et responsabilités que cela suppose. La différence réside dans le fait que ces normes sont auto-construites dans la relation et non plus imposées de l'extérieur. Moins de normes légales, moins de prescriptions, mais pas moins de responsabilités. Il serait donc hasardeux de prétendre que le non-mariage produit *a priori* du déficit parental. Les législations européennes reconnaissent peu à peu l'importance de ce phénomène et font en sorte que l'autorité parentale soit partagée aussi bien *hors* que *dans* le mariage, mais également après les séparations.

Une comparaison avec les États-Unis sur le sens et les pratiques de cohabitation permet aussi de comprendre le poids des normes sociales et politiques. Dans ce pays, en effet, la pression à la norme matrimoniale, voire la « politique du mariage » menée par les conservateurs, comme George W. Bush, contribue au « manège matrimonial » (*marriage-go-round*) que décrit Andrew Cherlin¹ : le pays connaît à la fois un des niveaux les plus élevés de nuptialité mais aussi de divorces, avec un *turn-over* de ménages qui se font, se défont et se refont pour retrouver le giron du modèle matrimonial érigé en norme incontournable, sauf pour les plus démunis, qui sont « in-mariables »².

Un dernier marqueur des mutations de la famille contemporaine concerne la fragilité conjugale. En effet, si l'on ajoute aux ruptures de couples mariés les « désunions libres » des cohabitants (qui, en proportion, seraient sensiblement du même ordre), on comprend à quel point les trajectoires conjugales se sont complexifiées. Les ruptures de couples féconds inaugurent de nouvelles phases de la vie familiale, des séquences durant lesquelles les enfants résident principalement avec un seul de leurs parents (ménages monoparentaux),

[1] Cherlin A. J. (2009), *The Marriage-Go-Round. The State of Marriage and the Family in America Today*, New York : Knopf.

[2] Martin C. Cherlin A. J. et Cross-Barnet C. (2011), « *Living Together Apart. Vivre ensemble séparés* », *Population*, 66 [3]. Avant d'envisager de développer une politique de retour vers le mariage, comme cela a été annoncé récemment, le gouvernement français serait bien inspiré de s'informer de cette expérience des États-Unis.

et même des situations où un parent séparé se remet en couple (marié ou non) avec un nouveau partenaire et leurs enfants respectifs et/ou communs (ménages recomposés)¹. L'augmentation des situations de séparation et de divorce a posé des problèmes inédits, notamment du fait de l'explosion du nombre des affaires². Là où précédemment, à l'époque du « divorce marginal » (moins de 10 % des mariages de l'année) et exclusivement selon la procédure dite « pour faute », les modes de régulation de ces situations consistaient à identifier un coupable, un perdant et un gagnant, il était socialement acceptable de voir les enfants réunis autour d'un seul de leurs parents, généralement la mère. Désormais, avec la massification du divorce et la démultiplication des cas d'enfants de cohabitants séparés, il est apparu nécessaire de promouvoir un nouveau modèle de régulation des situations post-rupture : rester parents, même si l'on ne forme plus un couple. Ce nouveau modèle de régulation des couples séparés et divorcés a émergé progressivement en France, à partir de la réforme de 1975 réintroduisant le divorce par consentement mutuel, pour aboutir au cours des années 1990 au modèle du partage de l'autorité parentale pendant la vie de couple et après sa rupture. Ce modèle a aussi contribué au développement de nouveaux métiers et intervenants sur ces questions familiales, ceux que Benoît Bastard appelle « les démarieurs »³.

En somme, la sociologie a elle aussi contribué à documenter les enjeux autour et à propos de la parentalité, prenant acte des changements intervenus entre la famille des « Trente Glorieuses » et celle des « Trente Piteuses ». À ces trajectoires familiales multiples, plus flexibles et incertaines, correspondent des places et des rôles plus flous ou qui sont fréquemment redessinés, renégociés. Ces multiples transformations ont contribué de toute évidence à faire de la parenté une notion de plus en plus délicate à manipuler. Pour mieux la saisir, on distingue désormais le conjugal du parental et donc, la conjugalité de la parentalité, sachant que celle-ci doit perdurer malgré la fin de celle-là.

[1] Martin C. [1994], « Diversité des trajectoires post-désunion : entre le risque de solitude, la défense de son autonomie et la recomposition familiale », *Population*, n° 6, INED, p. 1557-1584, et Martin C. [1997], *L'Après-divorce. Lien familial et vulnérabilité*, Rennes, Presses universitaires de Rennes.

[2] S'appuyant sur *Les chiffres clés de la justice* en 2001, Benoît Bastard rappelle que « ce sont plus de 300 000 dossiers nouveaux qui concernent la séparation, le divorce et leurs conséquences, soit la moitié des quelque 600 000 affaires introduites devant les tribunaux de grande instance au cours de l'année 2001 » ; Bastard B. [2002], *Les Démarieurs. Enquête sur les nouvelles pratiques du divorce*, Paris, La Découverte.

[3] Bastard B. [2002], *op. cit.*

2 ■ Généalogie d'une politique

La définition de dispositifs de « soutien à la parentalité », pour retenir l'expression consacrée aujourd'hui, prend appui sur ces diverses contributions disciplinaires, mais aussi sur ces débats, controverses et ambivalences à propos des changements familiaux. Dans tous les cas, les mesures préconisées sont inscrites dans des périodes, des moments du débat public, des étapes dans la construction d'un problème public prioritaire, tout en faisant suite à d'autres mesures ou dispositifs, dont elles héritent en partie. Mais cet héritage est parfois masqué, voire oublié. Faut-il ainsi penser que la Protection maternelle et infantile (PMI) instituée en 1945, ou bien encore la prévention de la délinquance relèvent de ce que l'on appelle aujourd'hui le « soutien à la parentalité » ? Que reste-t-il de ces formes antérieures, souvent tutélaires, de l'intervention publique en direction des parents ? Assiste-t-on à un renouvellement de cette « politique » au travers de dispositifs nouveaux, ou plutôt à un *revival*, une réactualisation liée à une reconfiguration du problème ?

On peut sans doute faire l'hypothèse d'un changement significatif, comme le suggèrent de nombreux auteurs qui voient dans le développement d'une politique de l'enfance, plus que de la famille, une réorientation de nos politiques publiques dans ce secteur. C'est, par exemple, ce que défend Benoît Bastard en évoquant une « nouvelle police de la parentalité » : « C'est à partir de l'enfant que s'organisent et se construisent ce qu'il est convenu d'appeler les liens familiaux [...]. L'attention et les préoccupations sociales se détournent donc de la question familiale *stricto sensu* pour se focaliser sur la relation parent-enfant. La question parentale devient un lieu d'investissement majeur, pour les parents eux-mêmes, comme pour les professionnels et les institutions »¹. C'est aussi la perspective adoptée par Gérard Neyrand qui se propose de « déconstruire le processus de constitution de la parentalité en dispositif »², au sens que Michel Foucault donnait à cette notion de « dispositif » à propos de la sexualité³.

Il semble bien que la popularité du terme même de « parentalité » depuis une vingtaine d'années exprime un changement, sous la forme d'une inquiétude accrue sur la capacité des parents d'assumer leur rôle, de faire face à leurs obligations et à leurs responsabilités vis-à-vis de leurs enfants. Il semble aussi que cette réorientation de la famille vers les parents ait à voir avec la

[1] Bastard B. (2006), « Une nouvelle police de la parentalité ? », *Enfances, familles, générations*, n° 5, p. 1-9.

[2] Neyrand G. (2011), *op. cit.*, p. 141.

[3] Foucault P. (1976), *Histoire de la sexualité 1. La volonté de savoir*, Paris, NRF, Gallimard.

place accordée à l'enfant, en tant que sujet de droits¹. Mais ce changement est aussi subtil dans la mesure où est posée principalement la question des rôles respectifs de l'État et de la famille dans la socialisation des nouvelles générations. Et cette question n'est pas nouvelle. Il serait donc plus juste sans doute de dire qu'elle prend une forme renouvelée. Ainsi, par exemple, si la question de l'évolution des « fonctions de la famille » (notamment en regard du rôle de l'État) a attiré l'attention des précurseurs et pères fondateurs de la sociologie, dès l'entrée dans le XX^e siècle – eux qui ont tous souligné une délégation d'un nombre croissant de ces fonctions aux pouvoirs publics² –, on ne peut qu'être frappé par la montée en puissance de cette nouvelle thématique de la parentalité au cours des années 1990. Parler des parents plutôt que de la famille n'est évidemment pas anodin.

La notion de parentalité a en fait trouvé un écho véritable dans l'opinion publique (écho médiatique et politique) au cours des années 1990, à l'occasion du débat qui s'est développé, en France, sur les incivilités des jeunes. Ce problème aurait pour cause principale l'incompétence et/ou l'irresponsabilité des parents. L'intensité de ce débat public a été telle à cette période qu'il est difficile de ne pas y voir l'essentiel des conditions d'émergence de la notion elle-même. L'idée d'une politique de soutien à la parentalité pourrait être en grande partie le résultat de ce problème public construit au cours des années 1990, et qui se maintient depuis lors : une crainte de l'insécurité liée à « une jeunesse en mal de repères », les parents n'assumant plus leur rôle, que ceci soit le résultat de l'idéologie libertaire, individualiste et hédoniste, de l'effondrement de la dimension institutionnelle de la famille, ou des conditions concrètes d'exercice du rôle parental (temps disponible pour ce rôle, division des tâches domestiques et de soins aux enfants, pression qui s'exerce sur la vie quotidienne des parents, incompatibilité entre pressions du marché du travail et conditions de socialisation des enfants et des adolescents, etc.)³. Mais cette logique sécuritaire, dominante dans le discours politique à la fin des années 1990, coexiste avec une autre logique, plus éducative, ou d'*empowerment* des parents ; une logique profondément enracinée dans une série d'interventions

[1] Hermange M.-T. (2001), *Les enfants d'abord : 100 propositions pour une nouvelle politique de l'enfance*, Paris, La Documentation française. Pour une lecture critique, voir Théry I. (1992), « Nouveaux droits de l'enfant, la potion magique ? », *Esprit*, mars-avril.

[2] Martin C. (2004), « Les fonctions de la famille », *Cahiers français*, n° 322, « Famille(s) et politiques familiales », Paris, la Documentation française, p. 29-33.

[3] 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, www.ladocumentationfrancaise.fr/rappports-publics/034000552/index.shtml.

publiques prenant pour cible l'enfant, ses parents, et plus globalement la famille depuis de nombreuses décennies.

En somme, le développement dans de nombreux pays au cours des vingt dernières années de la thématique de la parentalité, mais aussi des *parenting supports*, des programmes de soutien des parents, voire d'une « politique de la parentalité » en tant que telle (comme le *Sure Start* au Royaume-Uni initié en 1998 ou le *Social Support Act* de 2007 aux Pays-Bas)¹, ne doit pas nous rendre aveugle sur les racines de ce secteur d'action publique, de ces dispositifs et pratiques sur la longue durée. Comme pour la notion de parentalité elle-même, dont nous avons vu qu'elle avait déjà une longue histoire dont on pouvait retracer la genèse, il est possible et même souhaitable de faire une généalogie des dispositifs, pratiques, programmes, interventions et politiques. Cette généalogie est nécessaire pour saisir les différences perceptibles des modalités d'intervention sur le sujet selon les pays et selon les époques. Nécessaire aussi pour faire la part de l'ancien et du nouveau, du récurrent et de l'inédit, de la répétition et du *revival*.

S'il est trop ambitieux ici de faire cette généalogie dans plusieurs pays², nous proposons de repérer quelques-uns de ses épisodes incontournables sur le cas français, avant d'évoquer rapidement la manière dont les institutions européennes ont contribué à (re)définir les contours de cette politique publique émergente. Cette démarche généalogique permet, selon nous, d'identifier la combinatoire des arguments, des logiques d'action, des référentiels pour l'action publique, qui s'enchevêtrent sur cette thématique, en fonction des problèmes publics perçus et construits au fil du temps, mais aussi des acteurs impliqués.

[1] Pour un développement sur les dispositifs au Royaume-Uni, nous reportons les lecteurs aux articles suivants : Lewis J. [2011], « From Sure Start to Children's Centres : An analysis of policy change in English early years programmes », *Journal of Social Policy*, 40 (1), p. 71-88 ; Lewis J., Roberts J. et Finnegan C. [2011], « Making the transition from Sure Start local programmes to Children's Centres, 2003-2008 », *Journal of Social Policy*, 40 (3), p. 595-612 ; Lewis J., Cuthbert R. et Sarre S. [2011], « What are the Children's Centres ? The development of CC services 2004-2008 », *Social Policy and Administration*, 45 (1), p. 35-53.

[2] Voir les suites de notre projet PolChi en cours et déjà mentionné au début de ce chapitre et le site www.uni-goettingen.de/en/213091.html. On peut citer aussi quelques initiatives de comparaisons plus anciennes comme celle engagée par Paul Durning avec le soutien de la Mission de la recherche du ministère des Affaires sociales à la fin des années 1980. Durning P. (dir.) [1988], *Éducation familiale. Un panorama des recherches internationales*, Paris, MIRE, Éditions Matrice.

2.1. Les controverses sous-jacentes à la définition du problème public

Ce bref rappel des importantes transformations de la vie familiale au cours des quarante dernières années explique pour une large part l'intensité des controverses qu'elles ont soulevées, que ce soit pour interpréter les causes et les effets de ces transformations ou pour esquisser des solutions, voire des politiques publiques adaptées à de tels défis. Le développement de la thématique de la parentalité ou, plus précisément, des problèmes suscités par l'évolution du rôle des parents prend racine dans ces débats sur les changements en cours. Que faut-il en penser ? Quel peut être le rôle des pouvoirs publics ? Le discours savant se mue alors en diagnostic expert, permettant de construire le problème à résoudre et d'esquisser une politique publique. Il n'y a pas en effet de discontinuité entre l'interprétation des changements sociaux et l'usage de ces interprétations dans l'action publique.

Pour les uns, cette transformation de la famille et de la fonction parentale au cours des cinquante dernières années est vertueuse, puisqu'elle a permis aux individus de s'émanciper des carcans de traditions qui enserraient leurs trajectoires sociales, toutes pétries de reproduction (en particulier les trajectoires féminines). Pour les autres, elle est le signe d'un effondrement des bases familiales de la société et l'expression d'un individualisme rampant qui estompent tous les repères essentiels au vivre ensemble. Quand les uns parlent d'une famille plus démocratique, où les femmes, les enfants et les hommes aspirent à « écrire leur propre histoire », à formuler les choix essentiels pour orienter leurs trajectoires, à s'individualiser grâce au regard d'« autrui significatifs » qu'ils se sont choisis ; les autres se demandent comment nous pourrions continuer de faire société si nous ne parvenons pas à formuler à propos de la vie privée, de la famille et de l'éducation familiale un socle de valeurs partagées, servant de base aux normes juridiques et sociales.

On peut aussi proposer une autre lecture de ces transformations de la vie familiale et du rôle des parents, une lecture qui insiste davantage sur les conditions dans lesquelles s'exerce la fonction parentale contemporaine ; ce que nous avons proposé d'appeler « la condition parentale »¹. Il s'agit alors d'insister sur les contraintes qui s'imposent aux parents contemporains, liées à l'évolution des modes de production et de consommation, du marché du travail et de l'emploi. Si l'on prend en compte ces facteurs macroéconomiques et sociaux (mondialisation de l'économie, flexibilité des statuts et des horaires

[1] Martin C. [2009], « La condition parentale contemporaine », in *Les Liens familiaux sur les territoires costarmoricains*, La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube, collection « Bibliothèque des régions », p. 17-31.

de travail, massification du chômage, etc.), on comprend que la famille et la fonction parentale ont bien changé depuis la période des « Trente Glorieuses » et qu'elles ont à faire face à des problèmes nouveaux. Aux années de croissance continue et de quasi plein emploi de l'après-guerre a correspondu un type d'organisation familiale (la famille nucléaire parsonnienne) ; à la société post-industrielle ou post-fordiste, dans laquelle nous vivons, correspond un autre type de vie familiale, plus flexible, moins statutaire et aux contours plus incertains¹. Pourquoi faudrait-il d'ailleurs considérer la famille d'aujourd'hui à l'aune de ce qu'elle fut durant une période, certes mémorable, mais bien passée et de courte durée ? Comme l'écrivait déjà Émile Durkheim dans son *Introduction à la sociologie de la famille* à la fin du XIX^e siècle, « la famille d'aujourd'hui n'est ni plus ni moins parfaite que celle de jadis : elle est autre, parce que les milieux où elle vit sont plus complexes ; voilà tout »².

Les pistes pour l'action publique varient selon que l'on adopte tel ou tel de ces différents diagnostics. D'un côté sont reconnus la difficulté de la tâche des parents et donc la nécessité de les soutenir matériellement, mais aussi le besoin de faire évoluer leur statut et encadrement normatif, leur rôle et leurs fonctions ayant considérablement évolué au cours des dernières décennies. La réponse est alors à rechercher dans le développement de supports aux familles, qu'il s'agisse de services à la petite enfance, par exemple, ou de prestations monétaires pour réduire les inégalités. De l'autre est perçu le besoin d'encadrer fermement ce rôle pour tous ceux qui se montrent défaillants, incompetents ou s'écartent des normes dominantes ; les écarts justifiant réprimandes et sanctions. Aider les parents à être parents, d'une part ; réprimer les incompetences et irresponsabilités parentales, de l'autre.

Tout comme les acteurs politiques et le décideur public, les intervenants sociaux, professionnels de la famille et de l'enfance, qui dispensent aide, supports et messages normatifs, relaient ces ambivalences. Alternent alors les vertus et les limites de ce que l'on perçoit, selon les moments et les familles, comme une modernisation souhaitable ou comme un délitement, comme un effet des changements qui affectent la « condition parentale » ou comme une menace. Les discours autorisés alternent donc entre réprobation, inquiétude,

[1] Martin C. (2012), « La question familiale face à la montée des incertitudes », in Castel R. et Martin C. (dir.), *Changements et pensées du changement. Échanges avec Robert Castel*, Paris, La Découverte, p. 246-260.

[2] Durkheim É. (1975), « Introduction à la sociologie de la famille », cours à la faculté des lettres de Bordeaux, 1888, repris dans *Textes. Tome 3. Fonctions sociales et institutions*, Paris, Éditions de Minuit, p. 25.

volonté de restauration et nécessité de soutenir en reconnaissant les obstacles auxquels les parents font face. On retrouve bien toute cette ambivalence dans le diagnostic proposé, une fois encore, par le magistrat Alain Bruel, qui reproche à la fois aux parents de ne plus savoir se faire respecter, tout en reconnaissant que leurs conditions de vie et leurs contraintes ont augmenté. Ils seraient coupables et/ou victimes, en quelque sorte selon le cas : « La famille subit des transformations importantes qui se traduisent par une diversification : forme classique, cimentée ou non par le mariage, séquences de monoparentalité choisie ou subie, recompositions plus ou moins durables, etc. D'où une difficulté nouvelle à s'inscrire dans la continuité nécessaire pour amener l'enfant à la maturité par le jeu croisé des fonctions paternelle et maternelle, désormais dévolues à des titulaires successifs quand ils ne sont pas en concurrence directe. [...] La famille est surtout vulnérable aux conditions de la vie moderne, lesquelles s'avèrent éminemment dangereuses en raison des pressions déstabilisatrices qu'elles exercent, particulièrement sur les couples biactifs et les parents isolés, mais aussi chez tous ceux qui sont confrontés à la "double journée", à l'éloignement des bassins d'emploi et d'habitat, aux stress professionnels, au chômage, etc. »¹.

2.2. Quelques moments clés dans la trajectoire de définition de cette politique publique

Si l'on s'interroge sur les origines et le périmètre de cette politique publique qualifiée de « soutien à la parentalité », on ne peut manquer de penser à toute une série d'initiatives et de dispositifs variés qui ont probablement contribué à son émergence en France au début du XXI^e siècle.

On peut, par exemple, faire remonter cette thématique à la création, à l'aube des années 1930, de *l'école des parents*, un dispositif associatif et privé combinant les apports de la pédopsychiatrie et de la psychanalyse et adossé sur l'idéologie de « la famille heureuse », « étrange continuité du mouvement familialiste, qui opère, selon Jacques Donzelot, un retournement à son usage du thème de la libération sexuelle »². Les objectifs de *l'école des parents*, tels qu'ils sont formulés à l'origine en 1929, étaient les suivants : « a. apprendre aux parents à s'éduquer et à s'instruire mutuellement pour faire de leurs enfants de futures valeurs sociales et morales ; b. travailler à une renaissance de

[1] Bruel A. et al. [2011], *op. cit.*, p. 52.

[2] Donzelot J. [1977], *La Police des familles*, Paris, Éditions de Minuit, p. 172.

l'esprit familial en France ; c. sauvegarder les droits de la famille sur l'enfant ; d. réaliser l'union sacrée par la famille »¹.

Pour Jacques Donzelot, cette initiative de dames de la bonne société visant à organiser un enseignement mutuel des parents, étayée par les acquis de la psychanalyse, combine la logique familialiste de défense de l'institution familiale et la diffusion de normes sociales ; ceci tout en adaptant l'ancienne et rigide morale familiale bourgeoise aux exigences et risques de la vie moderne (absence des pères liée à la guerre, lectures dépravatrices, cinéma) mais aussi aux apports d'innovations pédagogiques pariant sur la spontanéité des enfants.

Mais cette initiative est aussi marquée par « la crainte de la collectivisation et du positivisme médical »², expression d'une lutte très importante à l'époque visant à contrecarrer l'hégémonie de l'école républicaine sur toutes les autres formes de socialisation, en particulier en matière d'éducation sexuelle. Pour comprendre le sens de ce dispositif, il faut donc, comme le propose Donzelot, revenir sur les luttes idéologiques du début du XX^e siècle et en particulier celle qui oppose l'alliance des familialistes et des populationnistes (défenseurs de l'institution familiale pour garantir la fécondité) aux néo-malthusiens, ces « gauchistes de la Belle-Époque », comme les qualifie Jacques Donzelot, souvent des anarchistes qui défendaient à la fois l'union libre, la distribution des moyens de contraception et la « grève des ventres », reliant insoumission aux patrons et insoumissions aux généraux³. Mais il ne faut pas oublier non plus cette autre composante du courant néo-malthusien, regroupant des notables techniciens et d'illustres figures du monde politique comme Léon Blum ou Alfred Naquet (le père de la réinstauration du divorce) ou de la médecine comme Adolphe Pinard ou Sicard de Plauzoles, qui mèneront bataille contre la loi de 1920 sur la sexualité⁴ ; certains, comme Plauzoles, en développant une rhétorique eugéniste, sous couvert d'un hygiénisme social.

[1] Cité par J. Donzelot [1977], *ibidem*, p. 81.

[2] *Ibid.*, p. 172.

[3] Comme l'écrivait, par exemple, le docteur Vargas : « Nous ne voulons pas d'un prolétariat plus heureux, pas des familles ouvrières mieux tenues, des enfants soustraits aux promiscuités dangereuses, des femmes du peuple qui ne soient plus exposées au danger des avortements répétés, nous voulons la suppression du prolétariat » [1908, cité par J. Donzelot, 1977, *ibid.*, p. 161].

[4] Comme le rappelle Jacques Donzelot, le discours de ce courant est à peu près celui-ci : « Puisque la famille est détruite par les nécessités économiques de l'ordre social actuel, il faut que la collectivité remplace le père pour assurer la subsistance de la mère et des enfants. Au père se substituera ainsi la mère comme chef de famille ; puisqu'elle en est le centre fixe, la matrice et le cœur, elle en sera la tête. Les enfants seront sous sa tutelle, centralisée par l'autorité publique. [...] Bref, une gestion médiévale de la sexualité libérera la femme et les enfants de la tutelle patriarcale, cassera le jeu familial des alliances et

On peut aussi pour situer le contexte idéologique de l'époque se référer à ce que Gérard Noiriel¹ a qualifié de « politisation de l'enfance maltraitée sous la III^e République », qui constitue une caractéristique de la configuration française dans le concert de la mobilisation internationale sur cette question au XIX^e siècle. Comme il l'écrit lui-même : « La protection de l'enfance a été un enjeu majeur de luttes ayant opposé les républicains aux conservateurs entre les années 1880 et la Première Guerre mondiale. Les partis hostiles à la République défendent alors un ordre social dont le principal pilier est la famille. Ils refusent donc énergiquement que l'État intervienne pour protéger les enfants maltraités par leurs parents. Selon eux de tels actes de barbarie sont rares et ne concernent que des milieux marginaux [...] Pour le camp conservateur, il suffit donc de réprimer ces comportements contre-nature, et de moraliser les classes populaires en s'appuyant sur l'Église [...] À l'inverse, le combat que les partis républicains mènent contre l'ordre ancien passe par une remise en cause de la toute puissance du père de famille, premier fondement du Code Civil »².

Dans ce contexte, l'apport central de la psychanalyse pour cette initiative privée qu'est *l'école des parents* est, selon Jacques Donzelot, de se présenter comme un outil de conseil permettant de « prévenir », démarche distincte et complémentaire en cela de la pédopsychiatrie qui formule pour l'essentiel un catalogue d'échecs et de déviances. Ce faisant, *l'école des parents* se propose d'échapper à l'alternative de la culpabilisation directe (votre enfant est mal élevé) ou indirecte (votre enfant est taré), pour autoriser le conseil et la prévention³.

On comprend à la lumière de cet exemple tout d'abord le rôle que jouent les rapports de force du moment sur la définition du problème public : ici l'éducation et la fonction parentales. On perçoit les équilibres qui se cherchent entre préservation de la vie privée, résistance à la tendance tutélaire de l'État et besoin de défendre un enjeu collectif et d'intérêt général. Mais on mesure aussi à quel point cette orientation vers le conseil aux parents – ce repérage des bonnes conduites érigées en solutions pour les problèmes rencontrés par les

des filiations au profit d'une emprise plus grande de la collectivité sur la reproduction et d'une prééminence de la mère. Soit un féminisme d'État » ; Donzelot J. [1977], *ibid.*, p. 164.

[1] Noiriel G. [2005], « De l'enfance maltraitée à la maltraitance. Un nouvel enjeu pour la recherche historique », *Genèses*, vol. 3, n° 60, p. 54-167.

[2] Noiriel G. [2005], *ibid.*, p. 163.

[3] Donzelot J. [1977], *op. cit.*, p. 188. Pour un complément, voir aussi Donzelot J. [1999], « La police des familles. Suite », *Informations sociales*, n° 73-74, p. 136-143.

parents dans leur mission éducative – va connaître tout au long des décennies suivantes un succès considérable, à côté de l'intervention de l'État (que ce soit au travers de l'école ou des dispositifs de santé publique). Se déploie en somme toute une série d'outils de diffusion d'une vulgate psychanalytique que ce soit dans la presse féminine et la presse familiale, mais aussi dans les émissions radiophoniques ou télévisées ; allant en somme de Françoise Dolto à Supernanny, en passant par la revue *Parents* ou l'émission *Les maternelles*.

Une autre racine de cette généalogie renvoie à la Protection maternelle et infantile, surtout dans sa version préventive. Rappelons que la PMI est instituée dès novembre 1945 pour organiser un grand service public de surveillance médicale généralisée afin de lutter contre la mortalité infantile. Les objectifs de santé publique de la PMI vont progressivement évoluer vers une dimension plus préventive et plus sociale, sensible aux enjeux d'inégalités. Dans la somme qu'il consacre à l'histoire des politiques de santé publique, de modes de garde et de préscolarité, Alain Norvez identifie un basculement à la fin des années 1950, suite à une enquête de l'Institut national des études démographiques (INED) menée dans les départements du Nord et du Pas-de-Calais sous la direction d'Alain Girard, et orientée « vers une étude de sociologie centrée sur les conduites des familles en matière d'élevage et d'éducation des jeunes enfants [...] Le prix de la vie et le comportement face au décès d'un jeune enfant, la situation socio-éducative de la femme, les relations de voisinage et la pression sociale s'exerçant sur la famille, la surveillance des enfants et les questions de responsabilité parentale, la connaissance des pratiques en matière de soins et d'alimentation... tels sont certains des thèmes étudiés par les chercheurs »¹.

Ce tournant préventif pose le problème du ciblage ou de la concentration des efforts et des soutiens en direction des plus vulnérables : « cette opposition entre l'intervention systématique, donc diluée, et une action spécifique, concentrée et intense, va devenir, à la fin des années 1950, une des questions majeures se posant aux organisateurs et aux praticiens de la PMI »². Le séminaire intitulé « Comment réaliser une prévention sociale ? », organisé par l'Union nationale des CAF (future CNAF) en septembre 1961, avec une intervention de Pierre Laroque, président de la Caisse nationale de Sécurité sociale, pose les jalons de cette nouvelle perspective d'action publique qui suppose à la fois un

[1] Norvez A. (1990), *De la naissance à l'école. Santé, modes de garde et préscolarité dans la France contemporaine*, Paris, PUF-INED.

[2] *Ibid.*, p. 156.

travail de terrain auprès des ménages les plus vulnérables, des interventions à domicile et une logique de prévention permettant d'éviter des coûts bien supérieurs encore de nature curative. Alain Norvez reconnaît même « dans les mesures adoptées à partir de 1962, l'application de ce qui fut demandé lors de ce séminaire »¹.

Ce tournant préventif va susciter de nombreuses réflexions par la suite, en particulier en termes de risques de contrôle social excessif ou d'inefficacité, quand les messages et injonctions préventifs ne recueillent pas l'adhésion des populations concernées ou même suscitent une résistance de leur part du fait de leur nature culpabilisante. D'où l'idée de « promotion de la santé » et non plus seulement de prévention, défendue dans le rapport *Propositions pour une politique de prévention* remis par les professeurs François Grémy et Bernard Pissarro au ministre de la Santé, Jack Ralite, en 1982 : « une politique de prévention ou de promotion de la santé est conçue, non au sens de l'exercice d'un contrôle social [...] mais au sens d'une démocratisation des relations sociales au service de la satisfaction effective des besoins de tous, à commencer par le besoin global de bien-être »². Norvez identifie bien alors l'enjeu de l'acceptabilité par les populations des conditions du bien-être et la différence entre besoins des enfants et demandes des parents. Il écrit ainsi : « De ces quelques réflexions générales sur la prévention on retiendra l'idée qu'on ne peut appliquer à tous, individus et groupes sociaux, sans aucune discernement, des contraintes uniformes, des règles trop rigides. Ce qui est accepté par les uns risque d'être mal compris et rejeté par les autres. Il s'agit donc de définir un niveau minimum de pratique commune, exigible de la part de tous, puis, par l'éducation et l'information, de créer une dynamique de la demande »³.

Cette étape de l'histoire des interventions en direction des parents est manifestement tout à fait cruciale, dans la mesure où elle révèle clairement des enjeux de premier ordre actuellement encore, qu'il s'agisse du dilemme entre rôle de l'État et rôle de la société civile, politique universaliste ou ciblée, politique se basant sur la définition de besoins ou sur la promotion d'une demande, au sens de l'adhésion des individus et des populations à un certain nombre de normes et d'objectifs à atteindre, etc.

[1] *Ibid.*, p. 158.

[2] Cité par A. Norvez (1990), *ibid.*, p. 250.

[3] Norvez A. (1990), *ibid.*, p. 250.

On peut encore, comme l'a suggéré David Pioli¹, faire référence à une autre étape significative : « l'opération pouponnière », au milieu des années 1970. Adoptant le lexique de l'analyse des politiques publiques, Pioli évoque le regain d'un « référentiel » spécifique, qui a marqué les politiques à l'égard de l'enfance à la fin du XIX^e siècle : « la sauvegarde du capital humain », au sein d'une « communauté de politiques publiques » à la Direction de l'action sociale du ministère de la Santé (où l'on retrouve des personnalités comme Myriam David, Geneviève Appell ou Danièle Rapoport). L'objectif de la politique d'accueil en pouponnière est en 1977 de réduire le nombre de placements d'enfants, afin bien sûr de diminuer les coûts de ces placements adoptés « dans une logique de substitution parentale »², mais surtout d'éviter les risques d'hospitalisme, respectant ainsi les leçons des travaux issus de la théorie de l'attachement, très populaires à l'époque³. Lors du bilan dressé en 1987 sur cette opération dans des journées d'étude intitulées « Pouponnière et parentalité » s'engage une réflexion sur « les conditions possibles d'un maintien des fonctions parentales dans une situation de rupture », réflexions qui déboucheront sur toute une série d'opérations qui constituent les chantiers de la politique de la parentalité qui s'esquisse alors : centres et maisons maternelles, conditions d'hospitalisation des enfants ; lieux d'accueil enfants-parents ; modernisation de la PMI, etc.⁴. L'ouvrage publié par le ministère de l'Emploi et de la Solidarité en 1997, sous le titre *L'enfant en pouponnière et ses parents. Conditions et propositions pour une étape constructive*, consacre en France la thématique de la bien-traitance de l'enfant et de la suppléance familiale⁵.

Comme l'indique David Pioli : « Cette dynamique suscitée par l'intérêt et le bien-être de l'enfant va s'accompagner d'une modification importante des représentations à l'égard des parents. Ceux-ci n'apparaissent plus comme des fautifs, dont les défaillances légitiment une mesure de substitution parentale, mais comme des victimes ayant comme difficulté particulière de devoir se construire une identité de parent malgré les souffrances de l'enfant. Le parent

[1] Pioli D. [2006], « Le soutien à la parentalité : entre émancipation et contrôle », *Sociétés et jeunesse en difficulté*, n° 1, revue en ligne sur <http://sejed.revues.org/index106.html>.

[2] Durning P. [1986], *Éducation et suppléance familiale en internat. Psychosociologie de l'internat spécialisé*, Paris, CTNERHI/PUF.

[3] Zazzo R. [dir.] [1974], *L'Attachement*, Paris, Delachaux et Niestlé.

[4] Pioli D. [2006], *op. cit.*, p. 16.

[5] Danièle Rapoport, ancienne psychologue de l'Assistance publique/Hôpitaux de Paris, fondatrice de l'Association « Bien-traitance, formation et recherches : naître, grandir, se construire », publie un ouvrage bilan sur cette notation en 2006. Rapoport D. [2006], *La Bien-traitance envers l'enfant. Des racines et des ailes*, Paris, Belin.

devient ainsi un “parent en souffrance” qui demande à être aidé et écouté, et l'action des professionnels s'en trouve elle-même bouleversée : il ne s'agit plus de limiter les pratiques pathogènes, mais de promouvoir une “bienveillance”, c'est-à-dire une approche participative reposant sur l'égalité et le respect des individus, et ayant pour objectif de “favoriser l'émergence des capacités de résilience des individus”¹.

On perçoit donc une longue filiation de dispositifs à orientation préventive, certains à destination de tous les parents, d'autres ciblés sur certains d'entre eux (les plus vulnérables, comme les situations de ruptures conjugales, les situations monoparentales ou les ménages précaires économiquement accablés par le chômage, le surendettement, le mal-logement, etc.), mais visant tous à les accompagner dans leur mission éducative. Ces dispositifs sont portés par une communauté de décideurs publics dans les ministères sociaux, mais aussi à la CNAF, et également par un certain nombre d'experts et de chercheurs.

La fin des années 1990 sera marquée dans cette même logique, par les travaux du groupe de travail piloté par Didier Houzel², et surtout par l'institutionnalisation, avec l'appui de la Délégation interministérielle à la famille, des Réseaux d'écoute, d'appui, et d'accompagnement des parents (REAAP), dispositifs territoriaux impliquant de nombreux partenaires (CNAF, mais aussi des fédérations d'associations comme l'UNAF, l'UNIOPSS, la FCPE, etc.)³. Au tournant de l'année 2000, cet ensemble de dispositifs prend forme progressivement, regroupant les actions de régulation et d'accompagnement du divorce (médiation familiale, lieux d'accueil parents-enfants), les actions d'aide aux devoirs pour les enfants et parents confrontés aux difficultés scolaires, mais aussi les dispositifs d'information des parents (conférences et groupes de parole).

2.3. La politisation de l'irresponsabilité parentale

Cependant une autre logique va s'imposer à la même période au niveau politico-médiatique, sous la forme d'un discours moralisateur, sécuritaire et punitif autour de la thématique de la montée des incivilités et de mots d'ordre, comme l'irresponsabilité et la démission des parents. Comme l'écrit Jacques Faget,

[1] Pioli D. (2006), *op. cit.*, p. 18.

[2] Houzel D. (1999), *op. cit.*

[3] UNAF : Union nationale des associations familiales ; UNIOPSS : Union nationale interfédérale des organismes privés sanitaires et sociaux ; FCPE : Fédération des conseils de parents d'élèves.

dans le collectif intitulé *De la parenté à la parentalité* : « Si discours politiques, émissions de télévision ou de radio, articles de presse, s'emparent du thème (de la parentalité), c'est pour stigmatiser l'effondrement du rôle des parents dans la socialisation des enfants, ces enfants que l'on traite de "sauvageons" et qui n'auraient pas reçu en héritage ces codes culturels qui permettent de bien se tenir en société. Indéniablement, le discours sur la parentalité est un discours d'ordre public »¹.

Ce sursaut sécuritaire n'a certes pas éliminé l'ensemble des dispositifs et des référentiels préexistants, que nous venons d'évoquer. En revanche, il en a perturbé le message et sans doute la réception. Pour nombre d'acteurs politiques et médiatiques, la thématique de la parentalité s'est conjuguée de plus en plus souvent avec celle de l'irresponsabilité. La modestie de l'investissement public dans les mesures de soutien à la parentalité mis en œuvre à la fin des années 1990 contraste alors avec l'intensité de l'écho médiatique du thème de la « parentalité irresponsable ».

Le thème de l'insécurité a contribué à modifier la carte des positions politiques sur le rôle respectif de la famille et de l'État en matière d'éducation. Contrairement à un passé récent où s'opposaient un traditionalisme ou un conservatisme de droite et un progressisme (parfois libertaire) de gauche, cette thématique a suscité une forme de quasi-unanimité dans les milieux politiques, de droite comme de gauche, qui se sont en quelque sorte regroupés à la fin du siècle dernier en un front unique républicain de lutte contre l'effondrement de l'autorité et des bases familiales de la société. La campagne pour les élections présidentielles et législatives de 2002 en a été un des points d'orgue. L'insécurité est devenue alors le thème essentiel, le principe organisateur du débat politique. Loin de représenter seulement l'antienne de la droite extrême, avec ses relents de xénophobie, de racisme, mais aussi avec ses accents de déclin des institutions élémentaires, au centre desquelles la famille, ce thème de l'insécurité a totalement polarisé le débat politique, aux dépens de questions essentielles comme les inégalités sociales, culturelles et économiques, le chômage, l'internationalisation des marchés et l'impossible maîtrise des flux financiers, la construction européenne, etc.

Les médias ont largement contribué à faire de l'insécurité une menace omniprésente au cours de cette campagne. La France a même vécu plusieurs mois au beau milieu d'un chaos d'informations sur la montée d'une folie

[1] Faget J. (2001), « La fabrique sociale de la parentalité », in Bruel A. et al., *op. cit.*, p. 69-70.

délictuelle, sur l'explosion de la délinquance juvénile, avec son cortège de responsables et de coupables : les parents, tout d'abord, par leur défaillance, leurs insuffisances, leur démission, leur égoïsme, leur « adultocentrisme », plus préoccupés de leurs déboires affectifs et conjugaux que d'assumer leurs responsabilités de parents ; les institutions et l'État, ensuite, incapables de transmettre le respect et d'incarner l'autorité ; l'école, incapable, elle aussi, de fabriquer des citoyens ; « Mai 68 » et ses slogans libertaires ; les hommes politiques identifiés à des affairistes intéressés, des délinquants en col blanc ; et loin derrière, les inégalités économiques et sociales, etc. Des intellectuels de la gauche plurielle¹ ont ainsi jugé utile à l'automne 1998 de s'alarmer de l'effondrement progressif des structures de l'autorité républicaine dans une chronique du journal *Le Monde* : « La longue chaîne de citoyenneté dont les maillons s'appelaient jadis : le père, l'instituteur, le lieutenant, le copain d'atelier, le secrétaire de cellule ou de section syndicale... a aujourd'hui disjoncté... La famille est dévaluée ou éclatée, comme sont liquéfiées les autorités d'ascendance, de compétence, de commandement et de métier... Au vu de tous s'égrènent les démissions de l'État social, de l'État éducateur et de l'État pénal ».

Bien des signes avant-coureurs de ce discours sécuritaire et accusateur à l'encontre des parents irresponsables étaient perceptibles depuis plusieurs années, comme la solution consistant à supprimer les allocations familiales pour sanctionner les parents considérés comme responsables de « l'explosion de la délinquance juvénile ». Dans le rapport que nous avons remis sur la parentalité au Haut Conseil de la population et de la famille en 2003², nous avons retracé ce glissement vers une logique politique sécuritaire, qui a trouvé depuis un certain nombre d'échos et de répliques : la publication en 2006 d'un décret instituant un « contrat de responsabilité parentale », en cas de troubles provoqués dans le fonctionnement scolaire par un élève ou en cas d'absentéisme grave³ ; la création de « stages de responsabilité parentale » ou du « Conseil pour les droits et devoirs des familles » au niveau des conseils municipaux, en 2007 ; ou encore la publication en janvier 2011 d'un décret

[1] Régis Debray, Max Gallo, Jacques Julliard, Blandine Kriegel, Olivier Mongin, Mona Ozouf, Anicet Le Pors et Paul Thibaud : « Républicains, n'ayons plus peur », *Le Monde*, 4 septembre 1998.

[2] Martin C. (2003), *op. cit.*

[3] « D'une durée initiale maximale de 6 mois, le contrat rappelle aux parents leurs devoirs et propose des mesures d'aide et d'action sociales. Si les parents refusent de signer le contrat ou s'ils ne respectent pas les obligations du contrat, le président du conseil général peut demander, sous certaines conditions, la suspension de tout ou partie du versement des prestations familiales ». Ce dispositif n'a pas véritablement été mis en œuvre par les départements.

instaurant la suspension, voire la suppression, des allocations familiales pour les parents des élèves absentéistes de façon injustifiée ou répétitive (au moins quatre demi-journées par mois).

Ce surgissement du débat politique dans la définition d'une action publique de soutien à la parentalité a manifestement eu de multiples conséquences, que ce soit sur la conception des mesures, leur articulation, mais aussi sur le rôle attendu ou prescrit pour les professionnels de la famille et de l'enfance. Dans son dernier ouvrage sur «le dispositif de parentalité», Gérard Neyrand insiste beaucoup sur cette opposition entre deux modèles, le soutien et le contrôle : «En se centrant sur le rapport à l'enfant, la gestion sociale de la famille aboutit à la mise en tension de deux logiques d'intervention, qui voient se confronter le désir de soutien aux parents et la volonté de les contrôler : d'un côté, la problématique de la coéducation et ses mots d'ordre de participation, accompagnement, prévention prévenante... ; de l'autre, la dénonciation de la démission parentale, les stages parentaux, l'idée de redressement et de prévention prédictive... »¹. Cette ambivalence des référentiels pour l'action publique dans ce domaine perdure actuellement et rend en partie incertains l'avenir et l'efficacité de ces dispositifs.

En guise d'ouverture à des comparaisons internationales

Pour compléter cet état de lieux, il faudrait encore tenir compte du fait que la définition d'une politique de la parentalité ne dépend pas que du niveau national. Elle est conçue au moins autant à d'autres échelles : l'échelle territoriale (municipale, départementale, régionale), d'une part, l'échelle internationale, de l'autre. Sur le premier volet, il serait nécessaire d'étudier plus précisément la conception de ces politiques comme politiques de territoires, dans la mesure où les villes (grandes communautés urbaines ou villes de taille moyenne) sont engagées dans de nombreux dispositifs qui, sans traiter nécessairement et explicitement de la parentalité, l'abordent tangentiellement à propos de l'enfance, de la jeunesse, de la sécurité, du soutien scolaire, de l'accès aux services, de la lutte contre les inégalités, etc.

Mais une politique de soutien à la parentalité est aussi conçue, normée et étayée par une réflexion à l'échelle transnationale, notamment européenne, avec un rôle non négligeable joué par des organisations internationales

[1] Neyrand G. (2011), *op. cit.*, p. 11. Pour une analyse détaillée de dispositifs de la parentalité au plan territorial, voir Bughin M., Lamarche C. et Lefranc P. (2003), *La Parentalité : une affaire d'État ?*, Paris, L'Harmattan.

(comme le Conseil de l'Europe, la Commission européenne, mais aussi l'Organisation des Nations unies ou l'Organisation mondiale de la santé). Aussi, pour terminer, nous proposons de revenir sur le rôle joué par les instances européennes¹, et plus particulièrement par le Conseil de l'Europe. Le rapport publié en 2007, sous la direction de Mary Daly, que nous avons mentionné en introduction, propose en effet une certaine conception de la parentalité : une parentalité dite positive (*positive parenting*). Cette perspective a été conçue initialement en réfléchissant aux moyens de réduire la violence subie par les enfants et s'est intéressée aux conditions sociales à réunir pour que la fonction parentale respecte l'intérêt supérieur de l'enfant, conformément à la «révolution tranquille» – pour reprendre les termes de Mary Daly – qu'a engendrée la Convention des Nations unies sur les droits de l'enfant (CNUDE) de 1989². « L'esprit de ce rapport est de donner des capacités, en étudiant plus particulièrement les ressources et les différents types de "capital" nécessaires à la parentalité ainsi que les droits et les obligations connexes pour réaliser ces ressources »³.

Mary Daly insiste dans sa présentation sur la composante « sociale » de la parentalité. « Si par de nombreux aspects, son relationnel et ses pratiques sont d'ordre privé, la parentalité est également façonnée par ce que la société comprend et attend d'un comportement parental approprié et par la façon dont l'État bâtit sa politique publique »⁴. L'enjeu est donc résolument normatif, même si Mary Daly insiste scrupuleusement sur le respect nécessaire du pluralisme des conduites, des comportements et des normes en la matière : un des principes « qui sous-tend l'approche du Conseil de l'Europe est qu'il n'existe pas une seule façon standardisée d'exercer le rôle de parent [...] C'est pourquoi une approche plurielle est recommandée [...] Dans cet état d'esprit, le rapport entreprend de définir des principes généraux en matière de parentalité plutôt que des prescriptions spécifiques. Ces principes sont conçus comme un cadre général applicable à l'exercice de la parentalité, cadre qui indique

[1] Mary Daly revient dans le chapitre 3 du présent rapport sur le rôle des institutions européennes.

[2] On peut à cet égard rappeler l'importance accordée par les institutions européennes à cette thématique des droits de l'enfant. On peut signaler ainsi l'adoption par le Parlement européen d'une Charte européenne des droits de l'enfant en 1992, puis d'une Convention sur les droits de l'enfant en 1996, d'une Stratégie européenne pour les enfants en 2004 et d'un programme intitulé « Construire l'Europe pour et avec les enfants » en 2006.

[3] Daly M. [2006] [dir.], La Parentalité positive dans l'Europe contemporaine, Comité d'experts sur l'enfance et la famille [CS-EF], p. 7, http://documentation.reseau-enfance.com/IMG/pdf/2006PositiveParentingMDrep_fr.pdf.

[4] *Ibid.*, p. 8.

clairement les types de comportement souhaitables tout en laissant une très large latitude aux parents, quant à la manière de transposer ces généralités dans la pratique »¹.

Malgré ces précautions, d'importantes critiques ont été formulées à l'encontre de cette conception de la « parentalité positive », qui supporte et étend, d'après certains auteurs, l'influence d'une « nouvelle forme de militantisme de la cause des enfants sous couvert de lutte contre la “violence éducative” »². Mais elle néglige sans doute également les écarts de références normatives en fonction des milieux sociaux. Sandrine Garcia écrit ainsi à propos de ce rapport du Conseil de l'Europe : « Invoquant la “parentalité positive” pour se démarquer de la stigmatisation (et des critiques) des “mauvais parents”, ce programme métamorphose l'ethnocentrisme de classe en politique sociale. En effet, la “parentalité positive” institue comme seules légitimes des normes socialement situées (et idéalisées), à partir desquelles les autres seront constituées non seulement comme des “déviances”, mais aussi comme de la “maltraitance”, indépendamment du système de valeurs et des conditions d'existence concrètes dans lesquelles s'ancrent les pratiques éducatives »³.

On reconnaît ici les difficultés qu'engendrent les messages normatifs adressés aux parents dans la perspective de réduire au maximum les formes extrêmement subtiles de la violence éducative. Des chercheurs comme Franz Schultheis, Arnaud Frauenfelder et Christophe Delay s'y sont employés dans une enquête menée en Suisse sur la maltraitance⁴. À propos de cette « difficulté à être de bons parents », ils écrivent ainsi : « La constitution d'exigences normatives en matière de bonne éducation n'est pas une tâche facile à définir pour les acteurs institutionnels. Comment faire comprendre au parent ce que signifient l'autorité, la communication (éducative) de leurs points de vue ? Comment déterminer avec précision à partir de quel seuil le laxisme ou l'autoritarisme deviennent néfastes pour l'enfant ? Autant de définitions de la bonne parentalité qui ne sont pas évidentes à déterminer et qui peuvent faire l'objet de perceptions contradictoires de la part des acteurs du dépistage »⁵.

[1] *Ibid.*, p. 9.

[2] Garcia S. (2011), *Mères sous influence. De la cause des femmes à la cause des enfants*, Paris, La Découverte.

[3] *Ibid.*, p. 279.

[4] Schultheis F., Frauenfelder A. et Delay C. (2007), *Maltraitance. Contribution à une sociologie de l'intolérable*, Paris, L'Harmattan.

[5] *Ibid.*, p. 137.

Dans une enquête sur les signalements d'enfants en danger, Delphine Serre va dans le même sens et propose de distinguer les « désordres négatifs » des « désordres positifs », c'est-à-dire « des façons d'agir qui, d'après les assistantes sociales, devraient exister dans les relations entre parents et enfants mais en sont absentes. L'absence de ces actes ou paroles révèle en creux les obligations parentales qui sont promues. Les désordres positifs sont présentés comme des insuffisances par rapport à des "besoins" pensés comme essentiels »¹. Delphine Serre décline ainsi ces normes en creux : normes de présence, d'investissement des parents, de pérennité des liens (au-delà des ruptures conjugales), ou l'exigence d'anticipation en vue de la prévention de certains risques. Mais à défaut de prendre suffisamment en compte les conditions de possibilité matérielle de la mise en œuvre de ces pratiques, la norme devient un support de responsabilisation et de dénonciation de carences éducatives.

Les messages adressés aux parents et relayés par les professionnels relèvent donc souvent du *double bind*, incitant à la fois à manifester plus d'autorité, mais aussi plus de capacité à accompagner sans contraindre. On retrouve alors les questions soulevées par l'examen des dispositifs antérieurs auquel nous nous sommes livrés : celle de l'universalisme des mesures ou de leur ciblage à des catégories spécifiques ; celle de la promotion d'une stratégie collective fondée sur une demande *versus* la prévention comme imposition de modèles de conduites, voire comme sanction des écarts perçus ; celle aussi des conceptions politiques qui s'affrontent sur le rôle respectif de l'État et de la famille vis-à-vis des enfants et de leur socialisation et éducation.

Les chapitres qui suivent abordent les dispositifs, programmes et politiques au plan international dans l'objectif d'en tirer un certain nombre de leçons pour le cas français. S'il était difficile de prétendre s'engager dans une généalogie de ces politiques au plan international, nous espérons avoir montré l'intérêt d'un tel exercice pour détecter éventuellement un certain nombre d'invariants, de points communs ou de passages obligés. Nous espérons aussi avoir montré que ces dispositifs ont une histoire, et qu'ils se sont sédimentés au fil du temps et d'enjeux qui ont eux-mêmes évolué. En ce sens, la politique de la parentalité n'est compréhensible qu'en termes de processus, où la sédimentation et l'accumulation sont sans doute plus déterminantes que la logique du changement ou de l'invention *ex nihilo*. Cela nous invite donc aussi à une certaine modestie sur la transférabilité de telle ou telle modalité

[1] Serre D. (2009), *Les Coulisses de l'État. Enquête sur les signalements d'enfant en danger*, Paris, Éditions Raisons d'agir, p. 115.

d'intervention, non pas, comme on a parfois coutume de le penser, pour des raisons qualifiées de culturelles, mais précisément pour des questions de généalogie des dispositifs, de maturation des problèmes et des débats qu'ils ont engendrés. Vue sous cet angle, la définition d'une politique de soutien à la parentalité apparaît donc plus comme le résultat d'une lutte et de compromis entre différentes visions possibles du rôle respectif de l'État et des proches dans la fabrique des citoyens, que comme la simple mise en œuvre de mesures apparemment techniques et jaugées à l'aune d'une efficacité perçue ; à moins qu'il ne s'agisse dans tous les cas d'améliorer concrètement « la condition parentale », en développant des supports pour son exercice quotidien.

Chapitre 2

Tendances et typologies des politiques et services de soutien à la parentalité en Europe

Janet Boddy

Professeur assistant, études sur l'enfance, la jeunesse et la famille
Department of Education, School of Education and Social Work
University of Sussex

Le soutien aux parents et familles représente depuis quelques années un enjeu essentiel de la politique menée par la plupart des gouvernements européens. Certains facteurs à l'origine de cette tendance, notamment la volonté de développer une politique d'inclusion sociale¹, sont communs à tous les pays. Toutefois, l'importance donnée au soutien parental dans le cadre plus général de la politique conduite en faveur de la famille et de l'enfant et, encore au-delà, du discours sur les droits des parents et de l'enfant et sur le rôle de l'État dans la vie de famille, varie de manière significative d'un pays à l'autre. Le présent chapitre étudie l'impact de ces différents contextes sur la conceptualisation et la mise en œuvre des politiques de soutien à la parentalité². Il s'appuie sur une étude réalisée à la demande du gouvernement anglais sur les politiques et services développés par cinq pays européens en faveur du soutien à la parentalité : l'Allemagne, le Danemark, la France, l'Italie

[1] Hantrais L. (2004), *Family Policy Matters. Responding to Family Change in Europe*, Bristol : Policy Press ; Freymond N. et Cameron G. (eds) (2006), *Towards Positive Systems of Child and Family Welfare*, Toronto : University of Toronto Press.

[2] Les travaux de recherche exposés dans ce chapitre ont été financés par l'ancien *Department for Children, Schools and Families* au Royaume-Uni, et ont été réalisés par une équipe de chercheurs, parmi lesquels : Janet Boddy, June Statham, Marjorie Smith, Deborah Ghate, Hanan Hauari et Valerie Wigfall (en Angleterre), Inge Danielsen (Danemark), Hélène Join-Lambert Milova (France), Cinzia Canali (Italie) et Marion Flett (Pays-Bas). Cf. Boddy J. *et al.* (2009), *ibidem*. L'auteur remercie tout particulièrement June Statham pour ses commentaires sur une version antérieure du présent chapitre.

et les Pays-Bas¹. Ces travaux de recherche avaient pour objectif de tirer les leçons des pratiques mises en œuvre par d'autres États, afin d'influencer le développement de la politique de soutien à la parentalité en Angleterre. En explorant les différences et similitudes entre chaque pays, l'étude a permis de soulever des questions sur la manière dont les conceptualisations – des objectifs de chacune des politiques étudiées, du rôle de l'État dans la vie de famille et de l'efficacité et de la professionnalisation des services de soutien parental – peuvent influencer sur l'élaboration et la mise en œuvre des mesures de soutien à la parentalité.

1 ■ Perspectives transnationales : apprendre de nos différences

La comparaison internationale constitue un outil précieux pour comprendre le développement des politiques et des pratiques d'un État. En expliquant pourquoi et comment certains pays ont cherché à apporter des solutions différentes à des problématiques semblables ayant trait aux services à l'enfance, une étude comparative permet de mettre en perspective les approches existantes, de les appréhender avec un « regard nouveau ». Cet exercice peut favoriser l'élaboration de nouvelles approches, tant au niveau conceptuel qu'au niveau pratique². Toutefois, il est également important de reconnaître que les recherches transnationales doivent s'attacher aux « *réalités complexes et variées des pays étudiés* »³. Elles doivent s'appuyer sur les contextes propres à chaque pays et prendre en compte leurs différences démographiques, leurs attentes culturelles et leur régime de protection sociale, lesquels trouvent leurs racines dans des traditions politiques, culturelles et idéologiques spécifiques⁴. Il est impossible de transposer simplement un modèle d'intervention d'un pays à un autre sans le tester ou l'adapter au préalable⁵.

[1] Boddy J., Statham J., Smith M., Ghate D., Wigfall V., Hauari H., Canali C., Danielsén I., Flett M., Garbers S. et Milova H. (2009), *International Perspectives on Parenting Support : Non-English Language Sources*, rapport de recherche du DCSF : DCSF-RR114, www.education.gov.uk/publications/standard/publicationDetail/Page1/DCSF-RR114.

[2] Baistow K. et Wilford G. (2001), « Helping parents, protecting children : Ideas from Germany », *Children and Society*, 14, p. 343-354.

[3] Brannen J. et Nilsen A. (2005), « Individualisation, choice and structure : A discussion of current trends in sociological analysis », *Sociological Review*, 53 (3), p. 412-428.

[4] Hantrais L. (2008), *International Comparative Research. Theory, Methods and Practice*, London : Palgrave Macmillan.

[5] Boddy J. et al. (2009), *op. cit.*

En Angleterre, les discussions portant sur le développement de la politique de soutien à la parentalité ont tendance à être influencées par les travaux de langue anglaise. Certains s'interrogent toutefois sur la possibilité de transposer les résultats de ces recherches dans des pays aussi différents que l'Australie, les États-Unis ou le Royaume-Uni, dont les facteurs démographiques varient de manière significative¹. La nécessité de tenir compte du contexte spécifique à chaque pays est peut-être plus évidente lorsque les travaux sont réalisés dans d'autres langues, le fait même de traduire permettant d'insister sur ce point. Les écarts contextuels peuvent en effet être plus difficiles à percevoir lorsqu'on travaille dans une même langue. Pourtant, il peut s'avérer plus aisé de transposer certains concepts d'un pays européen à un autre plutôt que de l'Angleterre à un autre pays anglophone, comme l'Australie ou les États-Unis. Ceci laisse présager la valeur potentielle d'une étude comparative des politiques gouvernementales appliquées dans différents États européens sur un sujet tel que le soutien à la parentalité.

2 ■ Principaux enseignements de l'étude

En 2007, le ministère britannique des Enfants, des Écoles et des Familles (*Department for Children, Schools and Families*)² a commandé l'étude qui nourrit le présent chapitre. Il s'agit d'un examen des solutions mises en œuvre en matière de soutien parental dans des pays non anglophones. Ce travail avait pour objectif de compléter les connaissances résultant d'une étude antérieure menée sur les pays anglophones, et intitulée *What Works in Parenting Support*³. Cette étude s'était concentrée uniquement sur les supports disponibles en langue anglaise, et principalement sur des travaux réalisés en Amérique du Nord. Les auteurs faisaient alors remarquer que ce document ne présentait pas une vision exhaustive du soutien à la parentalité au niveau mondial et insistaient sur la nécessité de se pencher sur des ressources non anglophones.

L'objectif était d'examiner les principaux services de soutien mis à la disposition des parents et familles dans des pays non anglophones, afin d'en tirer des messages clairs, pertinents et transposables aux politiques et pratiques déployées en Angleterre.

[1] Moran P., Ghate D et Van der Merwe A. (2004), *What works in parenting support : A review of the international evidence*, London : DFES RR574 ; Boddy J., Smith M. et Statham J. (2011), « Support for parents and families : Cross national perspectives on "what works" », *Ethics and Education*, numéro spécial.

[2] Rebaptisé *Department for Education* (ministère de l'Éducation) en mai 2010.

[3] Moran P. et al. (2004), *op. cit.*

L'objet de l'étude était plus particulièrement d'examiner les éléments de preuve permettant d'identifier les solutions efficaces ou prometteuses, et de décrire les processus de mise en œuvre et les concepts sous-tendant ces solutions. Dès l'ouverture, il était précisé que les travaux de recherche réalisés dans ce cadre ne permettaient pas d'identifier les modèles de soutien parental qui *fonctionneraient* en Angleterre, mais plutôt d'envisager les solutions *susceptibles de fonctionner* et les propositions susceptibles de mériter un examen plus approfondi en tenant compte du contexte anglais. Si l'on envisage l'étude de ce point de vue modeste, les recherches effectuées peuvent s'avérer pertinentes pour d'autres pays. Dans le présent chapitre, il s'agit d'examiner les conclusions susceptibles de contribuer en France au développement de la politique et des pratiques en matière de soutien parental. Il faut toutefois à nouveau insister sur le fait qu'il est impossible de définir avec certitude ce qui *fonctionnerait* ou ce qui *devrait* être appliqué. L'objectif est plutôt de réfléchir sur ce que l'on peut apprendre d'une étude portant un regard anglais sur la façon dont d'autres pays européens envisagent le soutien à la parentalité et sur les différentes approches adoptées dans ce cadre.

3 ■ Une politique publique qui s'inscrit dans le contexte plus général de la protection de l'enfance

De nombreuses études ont été publiées sur la politique publique des États à l'égard des familles¹ et le présent chapitre n'a pas vocation à reproduire ou à résumer les travaux déjà réalisés. Toutefois, il est important de reconnaître que la politique de soutien à la parentalité s'inscrit dans une approche plus large en matière de protection sociale.

3.1. Les idéaux-types de l'État providence

Esping-Andersen distingue trois idéaux-types de régimes de protection sociale qui constituent un point de départ pertinent pour examiner le contexte dans lequel interviennent les politiques de soutien à la parentalité². Il définit ainsi trois grands types de systèmes :

[1] Hantrais L. [2004], *op. cit.* ; Hendrick H. (ed) [2005], *Child Welfare and Social Policy. An Essential Reader*, Bristol : Policy Press ; Freymond N. et Cameron G. [2006], *op. cit.* ; Lewis J., Campbell M. et Huerta C. [2008], « Patterns of paid and unpaid work in Western Europe : Gender, commodification, preferences and the implications for policy », *Journal of European and Social Policy*, 18 [1], p. 21-37 ; Mätzke M. et Ostner I. [2010], « Change and continuities in recent family policies », *Journal of European Social Policies*, n° 20. [2] Esping-Andersen G. [1990], *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge : Polity Press ; Esping-Andersen G. [1999], *Social Foundations of Post-Industrial Economies*, Oxford : Oxford University Press.

- le régime libéral, dont fait partie le Royaume-Uni, visant à réduire au maximum le rôle de l'État et à donner la priorité au marché ;
- le régime social-démocrate, typique des pays scandinaves, fondé sur la redistribution des richesses, où l'État assume la plus grande part de la protection sociale ;
- le régime conservateur ou corporatiste, que l'on trouve dans des pays tels que l'Allemagne, la France ou l'Italie, et qui allie une assurance sociale obligatoire au principe de subsidiarité, mettant l'accent sur l'assistance sociale plus que sur les droits à la protection sociale¹.

Cette typologie a été longuement discutée, voire contestée, à juste titre, notamment au motif qu'elle n'est pas suffisamment explicative² et qu'il existe des écarts entre les modèles hypothétiques et « les réalités complexes de la situation réelle »³. Il existe également des différences importantes entre les pays classés dans cette typologie générale. Ainsi, les politiques de protection de l'enfance et de la famille appliquées en Allemagne, en France et en Italie présentent des similitudes, mais aussi des différences fondamentales⁴. Lévy a jugé « maladroite, au mieux » la classification de la France dans la typologie d'Esping-Andersen, la place importante de l'État dans les processus de décision limitant dans les faits la subsidiarité. Selon lui, « le corporatisme français a toujours paru plus important qu'il ne l'est réellement, l'État prenant toutes les décisions importantes (et peut-être même les décisions moins importantes également) »⁵.

En outre, la politique suivie n'est pas constante. Esping-Andersen a lui-même reconnu que l'évolution de la démographie et les mutations de l'économie mondiale entraînent une modification des trois modèles traditionnels⁶. Les changements politiques sont également à prendre en compte. En Angleterre

[1] Le principe de subsidiarité implique un rôle limité pour l'État, et met l'accent sur la détermination locale et sur un seuil de soutien peu élevé, ainsi que sur des prestations non obligatoires.

[2] Arts W. A. et Gelissen J. (2002), « Three worlds of welfare capitalism or more ? A state-of-the-art report », *Journal of European Social Policy*, 12, p. 137-158.

[3] Jensen C. (2008), « Worlds of welfare services and transfers », *Journal of European Social Policy*, 18 (2), p. 151-162.

[4] Hantrais L. (2004), *op. cit.*

[5] Levy J. D. (2000), « France : Directing Adjustment ? », in Scharpf F. W. et Schmidt V. A. (eds), *Welfare and Work in the Modern Economy. Volume II. Diverse responses to common challenges*, Oxford : Oxford University Press.

[6] Esping-Andersen G. (2003), « Towards the good society, once again ? », article présenté dans le cadre du document intitulé *Social Security in a Long Life Society*, lors de la 4^e Conférence internationale de recherche en sécurité sociale, Anvers, International Social Security Association.

– historiquement un État libéral –, l'approche préventive du *New Labour* concernant la politique familiale a renforcé la centralisation, avec un discours plus étatiste « d'universalisme progressif » présenté comme offrant une « assistance pour tous, et plus particulièrement pour ceux qui en ont le plus besoin »¹. Les élections de 2010 ont toutefois apporté un autre changement et la politique familiale a de nouveau opéré un virage vers une politique libérale, visant de manière plus appuyée des groupes spécifiques et accordant un rôle plus important au secteur privé². Cette expérience laisse apparaître que malgré le besoin de reconnaître un certain dynamisme et un estompement des frontières entre les modèles, certains aspects de la typologie énoncée par Esping-Andersen restent pertinents dans le cadre de l'étude des politiques et pratiques appliquées dans les différents pays³.

3.2. Les approches dualistes et holistiques

Hetherington et ses confrères ont développé une typologie alternative au modèle d'Esping-Andersen en matière d'interventions en direction des enfants et de la famille, distinguant une approche « holistique » et une approche « dualiste ». Selon eux, les systèmes holistiques « privilégient une intervention précoce et un travail de prévention, et partent du postulat qu'il existe une continuité de soins »⁴. L'approche holistique met fortement l'accent sur le soutien familial. Bien que la protection des enfants contre toute forme de maltraitance soit considérée comme un élément de la protection de l'enfance, il ne s'agit pas de la préoccupation principale, l'accent étant placé sur une action préventive. Katz et Hetherington indiquent que les pays nordiques et ceux d'Europe continentale sont généralement fondés sur ce système, mais qu'ils « n'abordent pas les choses de la même manière »⁵. Ces différences

[1] Balls E. (2007), *Childcare and Child Poverty – Delivering Solutions*. London : Daycare Trust Conference, 13 juin 2007. Consulté le 16 septembre 2008 : www.hm-treasury.gov.uk/newsroom_and_speeches/speeches/econsecspeeches/speech_est_130607.Cfm; Department for Education and Skills (2004), *Every Child Matters : Change for Children*, Nottingham : DES; Department for Children, Schools and Families (2007), *The Children's Plan. Building Brighter Futures*, Nottingham : DCSF.

[2] Department for Work and Pensions/Department for Education (2011), *A New Approach to Child Poverty : Tackling the Causes of Disadvantage and Transforming Families' Lives*, London : HM Government. Consulté le 23 septembre 2011 : <https://www.education.gov.uk/publications/eOrderingDownload/CM-8061.pdf>.

[3] Hetherington R. (2006), « Learning from difference : Comparing child welfare systems », in Freymond N. et Cameron G. (eds) (2006), *Towards Positive Systems of Child and Family Welfare*, Toronto : University of Toronto Press.

[4] Katz I. et Hetherington R. (2006), « Co-operating and communicating : A European perspective on integrating services for children », *Child Abuse Review*, 15 (6), p. 432.

[5] *Ibid.*, p. 432.

entre pays nordiques et d'Europe continentale peuvent s'expliquer en partie par la typologie d'Esping-Andersen. Dans les pays nordiques, c'est à l'État (par le biais des collectivités locales) qu'incombent les services de soutien, et très peu d'organisations caritatives ou d'associations y prennent part. Les pays tels que l'Allemagne, reposant historiquement sur les principes de subsidiarité, laissent une place moins importante à l'État, le secteur associatif (y compris les organisations affiliées à l'Église) assurant la majeure partie des services de soutien. Toutefois, la distinction entre étatisme et subsidiarité n'est pas absolue, et la France représente le parfait exemple d'un système mixte, combinant centralisation et décentralisation, et laissant les collectivités locales tenir un rôle prépondérant¹.

Les systèmes dualistes – dont font partie la plupart des systèmes mis en place dans des pays anglophones – sont présentés par Katz et Hetherington comme étant centrés sur la protection de l'enfance et « dominés par le besoin de prévenir la maltraitance et d'extraire les enfants de situations de maltraitance »². La dualité est le reflet d'une séparation entre cette protection de l'enfance d'un côté et les systèmes de soutien familial de l'autre. Cela se traduit en Angleterre par la séparation juridique entre le système judiciaire pour les mineurs et les systèmes de protection de l'enfance. Toutefois, comme l'a observé Goldson³, la distinction conceptuelle entre l'image de l'enfant vu comme une victime (perturbé et ayant besoin de protection) et celle de l'enfant vu comme une menace (devant être contrôlé, corrigé et puni) n'est jamais si nette dans la pratique.

Ce dualisme se retrouve aussi dans les politiques de soutien à la parentalité, entre :

- le soutien aux « parents ordinaires », dans la vie de tous les jours, souvent présenté comme une action préventive destinée à lutter contre les injustices sociales, et mettant l'accent sur la pauvreté des enfants et l'exclusion sociale⁴;

[1] Levy J. D. [2000], *op. cit.* ; Grevot A. [2006], « The plight of paternalism in French child welfare and protective policies and practices », in Freymond N. et Cameron G. (eds) [2006], *Towards Positive Systems of Child and Family Welfare*, Toronto : University of Toronto Press.

[2] Katz I. et Hetherington R. [2006], *op. cit.*, p. 431.

[3] Goldson B. [2007], « Child protection and the "Juvenile Secure Estate" in England and Wales : Controversies, complexities and concerns », in Hill M., Lockyer A. et Stone F. (eds), *Youth Justice and Child Protection*, London : Jessica Kingsley.

[4] Tunstill J., Allnock D., Meadows P. et McLeod A. [2002], *Sure Start National Evaluation. Early experiences of implementing Sure Start*, Nottingham : DfES.

- et un soutien plus ciblé, avec une dimension corrective explicite, insistant sur la responsabilisation parentale, par le biais notamment d'actions parentales obligatoires ou d'un soutien parental couplé à des menaces de sanctions. Le précédent gouvernement dirigé par les travaillistes a mis en place des contrats parentaux et des ordonnances parentales, qui s'inscrivaient dans le cadre d'une politique plus stricte, reflétée dans le choix même de la terminologie, par exemple « les pires familles en premier » et « s'attaquer à la famille et au problème »¹.

3.3. L'articulation entre politique de soutien à la parentalité et politique familiale

Bien que le *New Labour* ait développé une politique mettant l'accent sur le soutien à la parentalité, Hantrais souligne que le Royaume-Uni est souvent présenté comme un exemple de pays « disposant d'une politique familiale implicite, neutre, sous-développée ou négative, dans le sens où les différents gouvernements sont allés jusqu'à rejeter l'idée que la politique familiale devrait être identifiée comme un secteur spécifique de politique publique ». ² Cette position a évolué dans une certaine mesure suite à la publication du *Children's Plan* de 2007, qui était explicitement présenté comme la politique familiale du XXI^e siècle³. Toutefois, le *Children's Plan* exposait des objectifs de politique générale, sans pour autant leur donner un cadre législatif. À cet égard, l'Angleterre, voire le Royaume-Uni dans son ensemble, se démarque des pays dans lesquels la politique familiale repose clairement sur un cadre constitutionnel.

De tous les pays examinés et présentés dans le cadre de la présente étude, seuls l'Angleterre et les Pays-Bas ne disposent pas d'une Constitution. En Allemagne, en France et en Italie, la famille, en tant qu'unité, est protégée par la Constitution, et – point essentiel dans le cadre du soutien à la parentalité – la Constitution de ces trois pays stipule clairement que l'État a l'obligation de soutenir et/ou de protéger l'unité familiale. Ainsi, la Loi fondamentale allemande définit par exemple les principes de protection de la famille, et elle accorde aux parents le droit de bénéficier d'une aide dans le cadre de l'éducation de leurs enfants

[1] « *Worst families first* » et « *gripping the family and the problem* ». Citation tirée du site Internet du ministère de l'Intérieur britannique, lien désactivé.

[2] Hantrais L. [2004], *op. cit.*, p. 140.

[3] DCSF [2007], *op. cit.*

(*Hilfe zur Erziehung*)¹. En France, le Code civil fait référence à « l'absolutisme » de l'autorité parentale, ce qui signifie que l'approche prédominante au soutien à la parentalité est émancipatrice, et s'attache à donner aux parents les moyens de s'acquitter de leurs responsabilités, avec la participation volontaire de ceux-ci. En Italie, la loi prévoit une obligation² de services, destinés à fournir les « niveaux de soin essentiels » (*livelli essenziali di assistenza*), notamment une obligation de soutien aux responsabilités parentales.

La Constitution danoise offre une approche différente, en cela qu'elle ne fait aucune référence explicite à la famille. Elle définit toutefois les droits de l'enfant (en matière d'accès à l'éducation, par exemple), pratique partagée avec d'autres pays scandinaves tels que la Finlande³. Cet accent mis sur les droits de l'enfant, considéré comme un citoyen à part entière, est également présent dans la politique développée récemment au Danemark, laquelle stipule que l'ensemble des citoyens a le droit de bénéficier du soutien de l'État. Plus précisément, la loi sur les services de 1998 prévoit d'intégrer le soutien aux familles (et donc aux parents) aux services universels assurés par les autorités locales. Par conséquent, les services généralistes de soutien à la parentalité sont conçus comme faisant partie intégrante des services de santé, des structures de garde d'enfants et du système éducatif. La philosophie de l'approche danoise a été résumée par un homme politique danois consulté dans le cadre d'une précédente étude transnationale menée par Boddy et ses confrères : « Le bien-être et l'éducation des enfants (dans leur acception la plus large) sont une responsabilité commune, qui nous incombe à tous, qui incombe à la société dans son ensemble ».⁴

4 ■ Les priorités des politiques de soutien à la parentalité

Si l'on passe maintenant du cadre contextuel général aux priorités spécifiques en matière de soutien à la parentalité, on trouve des similitudes dans les programmes développés en la matière par les six pays (y compris l'Angleterre). En effet, le soutien à la parentalité revêt une importance primordiale dans tous

[1] Loi fondamentale (*Grundgesetz*) de 1949 ; *Sozialgesetzbuch (SGB) Achtes Buch (VIII) Kinder – und Jugendhilfe* ; KJHG ; 1991.

[2] Loi n° 328/2000.

[3] Hantrais L. (2004), *op. cit.*

[4] Boddy J., McQuail S., Owen C., Petrie P. et Statham J. (2008a), *Supporting Families of Young People Entering Public Care : European models*, rapport final non publié présenté au ministère britannique des Enfants, des Écoles et des Familles [Department for Children Schools and Families], London : Institute of Education.

les pays, et les priorités des gouvernements à cet égard concernent l'inclusion sociale, le travail des mères et la modification des structures familiales (augmentation des séparations et divorces, notamment). Grevot a ainsi souligné que la politique familiale française reconnaît de plus en plus que les modèles familiaux actuels sont « très variés, complexes et fragiles ». ¹ Cette tendance a d'ailleurs été observée pour tous les pays étudiés.

Le fait que les décideurs politiques de tous les pays semblent partager les mêmes préoccupations laisse présager le potentiel d'une étude transnationale, permettant de partager les connaissances et les expériences d'un pays à l'autre afin de traiter de problèmes similaires. Tous les pays étudiés mettent l'accent sur deux éléments : (a) le développement d'initiatives pluridisciplinaires intégrées ; (b) le rôle important de la politique et des services de santé dans le cadre du soutien à la parentalité (et plus particulièrement pour les mères de nourrissons ou de jeunes enfants). Ces points sont examinés ci-après.

4.1. La promotion de la transversalité

Dans tous les pays étudiés, la collaboration interinstitutionnelle et les initiatives intégrées sont présentées comme des priorités en matière de soutien à la parentalité et de services connexes. Bien que le développement d'une approche pluridisciplinaire puisse nécessiter du temps et des évolutions culturelles difficiles à mettre en œuvre, ses bénéfices ont été signalés par tous les pays. Les structures de services varient d'un pays à l'autre, les initiatives pluridisciplinaires y ont été développées différemment. En particulier, les recherches ont mis en lumière une claire distinction entre les initiatives *interinstitutionnelles* et les initiatives impliquant des équipes *pluridisciplinaires*. Dans les six pays étudiés, les deux modèles étaient utilisés, dans des proportions et avec une envergure variables.

Parmi les exemples de partenariat interinstitutionnel, on peut citer le système de Protection maternelle et infantile (PMI) en France, dont les équipes (qui sont elles-mêmes pluridisciplinaires) travaillent en collaboration avec des hôpitaux, des centres de santé infantile de quartier, des services d'aide à l'enfance, et les organismes chargés de verser diverses prestations et allocations familiales. Dans son étude sur le Danemark, Danielsen a examiné le partenariat *Écoles, Services Sociaux, Police (Schools, Social Services, Police – SSP)*. Ce partenariat interinstitutionnel comprend des projets et une planification stratégique au

[1] Grevot A. (2006), *op. cit.*

niveau local, avec pour objectif une intervention précoce visant à empêcher les enfants et les jeunes de participer à des actes criminels¹. Gaarde, directeur du secrétariat du SSP à Copenhague, décrit plusieurs projets, dont la création d'un réseau de parents qui propose des rencontres organisées par les membres du SSP pour discuter de problèmes tels que l'alcool et la drogue².

Le modèle de la « maison familiale » est un des principaux systèmes reposant sur des équipes pluridisciplinaires, tant au Danemark qu'aux Pays-Bas, en Italie et en Allemagne³. Ces dispositifs partagent certaines similitudes avec les lieux d'accueil enfants-parents en France, qui regroupent également des équipes pluridisciplinaires comprenant notamment des psychologues et des éducateurs. Toutefois, tout comme les *Children's Centres* anglais ont tendance à le faire, les lieux d'accueil enfants-parents dirigent les familles ayant besoin d'une assistance supplémentaire vers d'autres structures de soutien (par exemple un service de soutien psychologique spécialisé), alors que le modèle de maison familiale développé par les autres pays propose dans son cadre même des interventions ciblées d'aide à l'enfance et une assistance ouverte à tous. Le personnel de ces centres généralistes est souvent composé de psychologues, d'éducateurs, d'assistants sociaux et/ou de professionnels de la santé. Une assistance juridique est parfois disponible (par exemple en cas de séparation ou de divorce des parents). Le fait d'intégrer des compétences spécialisées au sein d'un service ouvert à tous réduit le besoin de rediriger les familles vers un soutien spécialisé, ce qui tend à estomper la frontière entre les services de soutien universels et les services ciblés, et à en améliorer l'accès.

4.2. L'articulation avec la politique de santé

Une caractéristique des services de soutien à la parentalité de tous les pays est l'importance des services de santé, soit comme élément essentiel du service, soit grâce à la présence de professionnels de santé dans les équipes pluridisciplinaires. C'est particulièrement le cas pour les services à la petite enfance, qui organisent des visites à domicile de routine effectuées par des professionnels de la santé spécialisés dans l'enfance. En France, en Italie

[1] Danielsen I. (2008), *Parenting support in Denmark*, rapport non publié sur le Danemark réalisé dans le cadre du projet « International perspectives on parenting support », Copenhague, Københavns Socialpædagogiske Seminarium.

[2] Gaarde V. (2004), *The Danish SSP Co-operation – Crime prevention juvenile crime*, UrbAct Youth and Security Thematic Workshop, La Haye, mars 2004. Consulté en janvier 2008 : www.urbact.eu/fileadmin/sites/secURITY/doc/Presentation_Copenhagen_background_information.doc.

[3] Maisons familiales au Danemark ; Centres pour la jeunesse et la famille aux Pays-Bas ; Centres familiaux, Centres de Consultation familiale en Italie et Centres de conseil en Allemagne.

et aux Pays-Bas (de manière différente dans chaque pays), des organismes de santé bien implantés proposent également des services de soutien aux parents *en sus* des soins de routine aux nourrissons et enfants. Ces services supplémentaires ne sont pas forcément ciblés, ou pourraient être considérés comme universels et ciblés, à l'instar des PMI en France ou de l'initiative *Sure Start* à ses débuts en Angleterre¹, qui proposent des services ouverts à tous mais ciblent des quartiers à faibles revenus.

Dans les pays étudiés, si les professionnels de santé font fréquemment partie des équipes interinstitutionnelles, la majorité des services de soutien à la parentalité orientés vers les services de santé s'adressent principalement aux parents de jeunes enfants. En Italie, les *Consultori familiari* (centres de conseil aux familles), gérés par les autorités de santé locales, en sont un contre-exemple. Ils sont en effet ouverts à toutes les familles, quel que soit l'âge des enfants. Canali a souligné que les services proposés par ces *consultori* diffèrent selon leur implantation géographique, et que nombre d'entre eux se concentrent plus sur la santé de la famille que sur des besoins sociaux tels que le soutien à la parentalité². Toutefois, certains centres (dans la région de l'Émilie Romagne, par exemple) proposent des services de soutien à la parentalité particulièrement développés.

4.3. La responsabilisation des parents

Contrairement aux autres pays étudiés, l'Angleterre et la France ont montré un intérêt évident pour les politiques de responsabilisation parentale, avec une rhétorique mettant en avant les *responsabilités* des parents plutôt que leurs *droits* aux services de soutien. Dans les deux pays, cette préoccupation peut être attribuée à l'importance conférée aux programmes de cohésion sociale, eu égard, plus particulièrement, aux comportements antisociaux ou « à problème » de certains jeunes, notamment la délinquance et l'absentéisme. En France, le ministère de la Justice a ainsi mis en place le stage parental en 2002, le contrat de responsabilité parentale en 2006 et l'accompagnement parental en 2007. En Angleterre, des *Parenting Contracts* et des *Parenting Orders* prononcés par les tribunaux se sont concentrés de la même manière sur les parents d'enfants délinquants, ayant un comportement antisocial ou ayant été exclus de l'école.

[1] Milova H. (2008), *Parenting Support in France*, rapport non publié sur la France réalisé dans le cadre du projet « Supporting families of young people entering public Care : European models », Paris, université Paris X Nanterre ; Tunstall J. *et al.* (2002), *op. cit.*

[2] Canali C. (2008), *Parenting Support in Italy*, rapport non publié réalisé dans le cadre du projet « International perspectives on parenting support », Padoue, Fondazione Zancan.

Bien que ces initiatives aient été mises en place par le *New Labour* sous le précédent gouvernement, des politiques plus récentes développées sous le nouveau régime de coalition mettent également fortement l'accent sur la responsabilisation des parents¹.

Milova souligne que l'accent mis sur l'émancipation par le Code civil français pose problème dans le cadre de l'instauration d'interventions « obligatoires »². Sellenet se demande si l'importance accordée par les politiques à la responsabilisation parentale – au détriment de la reconnaissance des multiples modèles familiaux – pourrait donner naissance à une « *police des familles* »³. Tout comme pour l'Angleterre⁴, l'analyse de Milova suggère que, malgré la législation développée, le recours aux ordonnances parentales en France est très limité dans la pratique. Cela reflète en partie une inquiétude envers le discours politique mettant en avant une approche « coercitive » en matière de soutien à la parentalité, laquelle n'emporte pas l'adhésion des professionnels de la protection de l'enfance ni de nombreux élus⁵.

La notion d'interventions parentales obligatoires est contraire aux conceptions émancipatrices ou basées sur les droits des parents et enfants et se conjugue assez mal avec la notion d'un partenariat avec les parents, qui est par ailleurs une priorité dans les pays étudiés. Ce dernier point pose toutefois la question de savoir comment ces interventions sont développées ou appliquées dans la pratique. En Angleterre, un réseau national de projets d'intervention familiale (*Family Intervention Projects* – FIP) a été mis en place suite au programme *Respect*. Il s'agit de travailler avec les familles en adoptant un mode de travail « ferme » et « obstiné » afin de les aider à traiter les causes de leur comportement antisocial. Ces interventions ne sont pas obligatoires mais sont souvent accompagnées de menaces de sanctions (par exemple, risque d'expulsion ou de placement des enfants). Il existe de plus en plus de preuves attestant de leur efficacité pour traiter des problèmes familiaux profonds. Les rapports récemment publiés à propos des résultats obtenus par les FIP font

[1] Department for Work and Pensions (2011), *Strengthening Families, Promoting Parental Responsibility : The future of child maintenance*, Londres, HM Government. Consulté le 23 septembre 2011 : www.dwp.gov.uk/docs/strengthening-families.pdf; DWP/DfE (2011), *op. cit.*

[2] Milova H. (2008), *op. cit.*

[3] Sellenet C. (2007), *Essai de conceptualisation du terme « Parentalité »*, Réseau Enfance Parents Professionnel, 27 septembre, <http://documentation.reseauenfance.com/spip.php?article338>.

[4] Burney E. et Gelsthorpe L. (2008), « Do we need a "Naughty Step"? Rethinking the parenting order after ten years », *The Howard Journal*, 47 (5), p. 470-485.

[5] Lamoureux M. (2007), « Le contrat de responsabilité parentale est resté dans les tiroirs », *La Croix*, 29 mars.

état d'une réduction de 47 % du nombre de familles confrontées à des risques associés à un fonctionnement familial déficient, y compris des situations d'incompétence parentale, de divorce, de rupture amoureuse ou familiale, de violence domestique ou de maltraitance, et d'une réduction de 50 % du nombre de familles impliquées dans des actes de délinquance ou des comportements antisociaux¹. Bien que ces données émanent de rapports établis par les travailleurs sociaux eux-mêmes et non d'une évaluation indépendante, elles laissent penser que l'approche des FIP peut permettre de s'attaquer aux problèmes de fond. Cela ne signifie toutefois pas que l'apparente efficacité des FIP soit seulement due au fait que leur intervention s'accompagne de menaces de sanctions. L'évaluation par White et ses confrères des premiers projets d'intervention familiale a permis de souligner qu'outre les notions d'obstination et de fermeté, le modèle se caractérisait par un travail de proximité et la continuité du soutien : des professionnels dédiés se rendent auprès des familles et travaillent avec elles pour établir des objectifs d'intervention. Ils sont chargés d'un nombre peu important de dossiers et travaillent de manière intensive dans le cadre d'une approche familiale globale tant que cela est nécessaire pour garantir la pérennité des évolutions obtenues².

5 ■ Les différentes approches en matière de soutien à la parentalité

5.1. L'accessibilité des services

La discussion menée par Garbers sur le soutien parental en Allemagne³ a permis d'établir une distinction conceptuelle utile entre les services élaborés autour d'une structure d'intervention à domicile ou « active » (*go-structure/Geh-Struktur*), où les professionnels se rendent dans les familles et une structure d'intervention « passive » (*come-structure/Komm-Struktur*) où ce sont les utilisateurs qui se déplacent dans les locaux de l'organisme. Comme Garbers l'a justement observé – faisant écho à l'expérience antérieure des programmes locaux *Sure Start* en Angleterre⁴ –, les services universels conçus selon une

[1] DfE (2011), *op. cit.*

[2] White C., Warrener M., Reeves A. et La Valle I. (2008), *Family Intervention Projects : An evaluation of their design, set-up and early outcomes*, rapport de recherche du DCSF : RW047, Nottingham : DCSF.

[3] Garbers S. (2008), *Parenting support in Germany*, rapport non publié sur l'Allemagne réalisé dans le cadre du projet « International perspectives on parenting support », Lüneberg : Institut für Sozialpädagogik, Universität Lüneberg.

[4] Anning A., Stuart J., Nicholls M., Goldthorpe J. et Morley A. (2007), *Understanding Variations in Effectiveness amongst Sure Start Local Programmes*, rapport de recherche du DfES (ministère de l'Éducation britannique) : NESS/2007/FR/024, Nottingham : DfES.

structure d'intervention « passive » ont plus de difficulté à impliquer les parents de différents milieux.

En Angleterre, le succès apparent des FIP auprès de parents n'ayant peut-être pas d'autre accès aux services de soutien à la parentalité a été en partie attribué à l'approche dynamique d'intervention dans les familles, comme indiqué ci-dessus¹. Les dispositifs d'autres pays reposant également sur un système de visite à domicile ont rencontré un succès similaire auprès de diverses populations. Précisons que ces services à domicile peuvent offrir un soutien plutôt généraliste, comme le fait le programme HIPPY², un programme d'accompagnement des parents développé en Allemagne et aux Pays-Bas. Ces services peuvent aussi être l'occasion d'interventions plus spécialisées, tel le programme d'Adoption sociale dans la région de Campanie en Italie du Sud, qui propose des services de visites à domicile aux familles vulnérables (environ 20 % de la population locale).

Le programme HIPPY développé en Allemagne (sous le nom d'*Opstapje*) et aux Pays-Bas (*Opstap*) a ainsi été décrit dans ces pays comme réussissant particulièrement bien à atteindre les minorités des communautés ethniques. Il offre un exemple pertinent en faveur de l'approche « active » ou à domicile, comme l'indique le site Internet israélien du programme : « Le programme HIPPY ayant pour vocation de toucher des parents ne recherchant pas activement par eux-mêmes des groupes d'éducation parentale et de soutien, il va les chercher là où ils se trouvent : chez eux. Le fait de proposer des activités de pré-alphabétisation chez les familles renforce la notion selon laquelle le parent est le premier éducateur de son enfant et que le foyer est son premier environnement d'apprentissage »³.

La distinction entre l'approche « active » et l'approche « passive » met en lumière une autre considération importante concernant l'accessibilité aux services de soutien. Les programmes semblables au programme HIPPY, reposant sur une structure d'intervention active, bien que généralistes, ne sont pas des services « universels ». Les familles doivent remplir les conditions nécessaires

[1] White C. et al. [2008], *op. cit.*

[2] HIPPY – *Home Instruction Programme for Preschool Youngsters* – vise à préparer les jeunes enfants à l'école, et intervient sur une période de deux ans auprès des familles ayant des enfants âgés de 4 ans, jusqu'à leurs 6 ans. Ce programme vise à aider les parents à stimuler le développement cognitif et socio-émotionnel des enfants grâce à un soutien à domicile proposé par des paraprofessionnelles connues sous le nom de « mamans du voisinage », qui sont formées et encadrées par des coordinateurs professionnels reconnus ayant une expérience dans des métiers tels que la pédagogie, le travail social ou l'éducation.

[3] www.hippy.org.il/html/tour2.html, consulté le 23 septembre 2011.

et être acceptées dans le programme. Le régime universel de protection sociale en vigueur au Danemark règle au moins partiellement cette question d'accessibilité, en intégrant les services de soutien à la parentalité aux services utilisés par tous (ou presque), tels que les écoles ou les structures d'accueil et d'éducation préscolaire. 90 % des enfants danois bénéficient d'une forme ou une autre de prise en charge proposée par les autorités locales¹, y compris des services préscolaires et extrascolaires, et les professionnels de la petite enfance jouent un rôle primordial dans les services de soutien généralistes. Ceci est clairement illustré par les propos d'un éducateur de jeunes enfants, interrogé par Korintus et Moss : « Les parents font beaucoup appel à nous, donc pour les parents, nous sommes très importants, d'abord parce que nous prenons soin de leurs enfants, mais aussi parce qu'ils se tournent vers nous quand ils sont confrontés à des situations difficiles ou terribles dans leur quotidien. "Que faisons-nous de mal ? Comment pouvons-nous faire mieux ? Comment faites-vous ?" Dans ce contexte, ils nous demandent conseil, de la même manière qu'ils demanderaient conseil à une infirmière, et ils font donc beaucoup appel à nous pour l'éducation de leur enfant »².

Bien que les services danois d'aide à la petite enfance reposent sur un système d'intervention « passive », dans le sens où ce sont les familles qui amènent leurs enfants dans la structure, les parents ont automatiquement « accès » au service, puisque leur enfant s'y rend déjà pour une autre raison. Les services de soutien sont mis à leur disposition, sans évaluation ni recommandation préalable, et sans qu'un « besoin » doive être identifié.

Les services universels peuvent également jouer un rôle essentiel dans l'identification du besoin d'un soutien plus spécialisé. Des initiatives telles que le programme d'Adoption sociale en Italie et le Programme de réussite éducative (PRE) en France font appel à des professionnels travaillant au sein de structures ouvertes à tous pour identifier les besoins et pour lancer une procédure de soutien supplémentaire. Le service universel joue alors un rôle de coordination. À cet égard, le modèle danois est particulier : c'est le professionnel travaillant au sein du système universel (par exemple, l'éducateur de jeunes enfants) qui assure le service de soutien. Il n'existe donc pas de barrière distincte entre les services.

[1] The Clearinghouse on International Developments in Child, Youth and Family Policies, Columbia University, Country Profiles, Denmark, 2004, www.childpolicyintl.org/countries/denmark.html.

[2] Korintus M. et Moss P. (2004), *Work with Young Children : A Case Study of Denmark, Hungary and Spain. Consolidated Report*, Care Work in Europe : Current understandings and future directions. Workpackage 7, London : Thomas Coram Research Unit, Institute of Education. Consulté en septembre 2009 : <http://144.82.31.4/carework/reports/WP7%20final%20consolidatedreport.feb04.pdf>.

Ces exemples illustrent bien le besoin de nuancer la distinction entre soutien « universel » et soutien « ciblé » (ou entre « généraliste » et « spécialisé »). Lors de l'examen des services de soutien des six pays étudiés, une distinction est apparue entre les différents modes d'accès, au-delà de la simple distinction entre services universels et services ciblés :

- services de soutien intégrés aux services universels, sans conditions d'accès et sans évaluation de la situation ni obligation de recommandation, car les prestations sont assurées par des professionnels dans le cadre du service universel ;
- soutien ouvert à tous, assuré dans des lieux libres d'accès, comme des centres pour enfants ou familles : le service disponible sans conditions d'accès est ouvert à tous mais il repose sur une structure « d'intervention passive ». C'est le parent ou la famille qui doit faire la démarche de se rendre dans le lieu où est délivré le service ;
- soutien ciblé, où les parents doivent être sélectionnés et répondre à des conditions d'accès :
 - services de soutien activés dans le cadre du service universel (santé, éducation, accueil de la petite enfance, etc.), assurés par des professionnels liés au service universel (par exemple, équipes interinstitutionnelles ou pluridisciplinaires) mais nécessitant une évaluation des besoins ;
 - soutien spécialisé ciblé, où les parents et familles doivent répondre à certains critères et obtenir une recommandation pour en bénéficier.

En parallèle de cette question de l'accessibilité se pose celle plus large de la division entre les services « généralistes » et les services « spécialisés », qui correspond à la distinction opérée par Katz et Hetherington entre les régimes de protection sociale dualistes et les régimes holistiques¹. Contrairement à ce que l'on constate en Angleterre, la frontière entre services généralistes et services spécialisés apparaissait peu nette dans les cinq autres pays étudiés. Cette différence était très visible, tant d'un point de vue législatif que dans la pratique. La continuité entre services généralistes et spécialisés est la plus prononcée au Danemark, où une seule loi (celle de 1998 sur les services) régit un ensemble de principes communs permettant d'assurer le soutien aux enfants et aux familles, allant de solutions généralistes dans un cadre ouvert à tous à des services à l'enfance plus spécialisés, y compris de protection de l'enfance et d'assistance publique. Des cadres législatifs communs existent toutefois

[1] Katz I. et Hetherington R. (2006), *op. cit.*

dans d'autres pays, au-delà du cadre sous-jacent de la Constitution que nous avons évoqué. En Italie, le soutien aux parents adoptifs et aux familles d'accueil est couvert par la même législation que celle établissant les cadres du soutien à la parentalité (loi n° 285/1997). Aux Pays-Bas, les centres de la jeunesse et de la famille, semblables au modèle des « maisons familiales » mis en place dans d'autres pays, assurent un soutien spécialisé et ciblé. Ils coordonnent notamment les actions en faveur des enfants ayant des besoins importants ou complexes (handicaps ou difficultés sociales), parallèlement à des services plus généralistes de soutien à la parentalité et de conseil. Ces structures sont fondées sur une approche inédite particulièrement intéressante pour un observateur anglais, habitué à une conception résidualiste des services de protection de l'enfance, avec des frontières nettes entre les différents niveaux de soutien, régissant l'accès aux services de soutien spécialisés. Les exemples d'initiatives lancées dans des pays autres que l'Angleterre illustrent combien il est possible d'estomper les frontières entre les services généralistes et spécialisés et d'intégrer les services, non seulement *d'une institution à l'autre*, mais aussi *d'un niveau de besoin à l'autre*.

5.2. La nature du soutien

En Angleterre, la popularité des programmes standardisés d'accompagnement des parents a été soutenue par le fait que le gouvernement a mis l'accent sur des politiques et services fondés sur des éléments d'évaluation concrets¹. Les interventions programmatiques et structurées ont la faveur des décideurs développant des politiques fondées sur les résultats (*evidence-based*) car leur efficacité est plus facile à évaluer au moyen d'outils de recherche quasi expérimentaux que les modèles de soutien non standardisés et conçus « sur mesure ». Ce chapitre avait pour objectif d'examiner dans quelle mesure les approches standardisées étaient privilégiées dans d'autres pays d'Europe, où le soutien à la parentalité est influencé par les travaux de recherche non anglophones.

Les pays étudiés accordent une importance variable à ces programmes standardisés et les mettent en œuvre différemment. L'Allemagne et les Pays-Bas sont ceux qui y ont le plus souvent recours. Les Pays-Bas, en particulier,

[1] Moran P. et al. [2004], *op. cit.* ; Allen G. [2011], *Early Intervention : The Next Steps*, London : Department for Work and Pensions. Consulté le 23 septembre 2011 : www.dwp.gov.uk/docs/early-intervention-next-steps.pdf.

insistent autant que l'Angleterre sur la nécessité d'évaluer de manière officielle les initiatives mises en place. Ce système est soutenu par l'Institut néerlandais pour la Jeunesse (*Nederlands Jeugdinstituut*), dont le rôle est de promouvoir des actions fondées sur les résultats en soutenant la mise en œuvre d'initiatives ayant fait l'objet d'évaluations quant à leur efficacité¹. Au Danemark, les programmes standardisés sont également promus par le gouvernement central, qui en dresse la liste sur un site Internet. Toutefois, l'analyse de Danielsen laisse apparaître que ces actions sont peu utilisées en pratique². Comme indiqué précédemment, le soutien à la parentalité au Danemark est plutôt intégré au régime universel et se concentre sur la famille « dans son ensemble ». Les analyses de Canali et de Milova sur la situation en Italie et en France ont révélé un recours très limité aux initiatives standardisées, même si elles font toutes deux mention de réunions de groupe, comme celles organisées dans le cadre des Réseaux d'écoute, d'appui, et d'accompagnement des parents (REAAP) mis en place en France³. Dans ces deux pays, comme au Danemark, les approches individuelles sont privilégiées, notamment dans le cadre de services de conseil individualisé, par famille ou par couple. Cette approche se retrouve en Allemagne et, dans une moindre mesure, aux Pays-Bas.

Les comparaisons internationales pointent ainsi une distinction entre une conception « descendante » et une conception « ascendante » du soutien parental, entre des programmes standardisés fondés sur des approches théoriques et des approches reposant plutôt sur un savoir-faire parental ou un partenariat entre professionnels et familles (*family or parent-led*). Cette distinction peut laisser entendre que les approches où l'on accorde une place importante au savoir-faire parental ne sont pas théoriquement fondées. Les travaux de recherche laissent toutefois penser que ce n'est pas le cas. Les modèles d'intervention des cinq pays non anglophones reposaient plutôt sur des bases théoriques différentes des programmes d'accompagnement développés dans les pays anglophones.

Le soutien à la parentalité en Allemagne et au Danemark est souvent explicitement fondé sur la théorie socio-pédagogique, ce qui reflète probablement le rôle clé des éducateurs sociaux dans la fourniture de ces services. En Allemagne, Garbers⁴ a souligné le concept socio-pédagogique d'une

[1] www.nederlandsjeugdinstituut.nl/youthpolicy/docs/pdf/Database_of_effective_youth_interventions.pdf.

[2] Danielsen I. [2008], *op. cit.*

[3] Canali C. [2008], *op. cit.* ; Milova H. [2008], *op. cit.*

[4] Garbers S. [2008], *op. cit.*

orientation des ressources (*Resourcenorientierung*), basée sur l'identification et le développement des compétences parentales, thème principal qui sous-tend une vaste gamme de services de soutien aux parents et à la famille, comprenant des programmes standardisés et des services de conseil moins structurés. Ce principe se trouve également au cœur des modèles d'intervention danois, comme le *Parental Guidance Programme*, un programme d'intervention axé sur les relations et les ressources, dérivé de l'*International Child Development Programme* (ICDP), qui a été initié en Norvège en 1985. De même, en France, les REAAP peuvent être considérés comme fondés sur une « orientation des ressources ». Bien que ce système de soutien n'ait pas été créé sur la base de théories socio-pédagogiques, la circulaire gouvernementale portant sur ce programme stipule que les REAAP doivent « veiller à permettre aux parents d'être les éducateurs de leur enfant, en s'appuyant sur leur savoir-faire propre mais aussi sur leur aptitude à s'entraider pour ainsi leur redonner confiance dans leur capacité à assurer ce rôle parental »¹.

La socio-pédagogie n'est bien entendu pas la seule influence théorique identifiée en matière de soutien à la parentalité. En France, les *Maisons Vertes* créées par Françoise Dolto ont eu un rôle important. Leur principe clé, selon lequel les professionnels de la petite enfance travaillent à la fois avec les enfants et leurs parents, est en accord avec l'accent mis sur le partenariat avec les familles par les pays étudiés. En Allemagne, Garbers décrit également des modèles d'éducation parentale influencés par des modèles théoriques fondés sur la psychanalyse ou la psychothérapie², et évoque notamment les travaux de Rudolf Dreikurs et Alfred Adler³, et de Carl Rogers⁴.

L'étude *International Perspectives on Parenting Support* a également permis de mettre au jour l'importance accordée aux modèles de soutien se concentrant sur la famille dans son ensemble dans tous les pays étudiés, une approche qui est entérinée dans la législation danoise et italienne. Dans la législation danoise, le *helhedsprincip* (principe de l'unité) stipule que l'initiative doit s'adresser à

[1] Circulaire du 13 février 2006 portant sur les Réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents (REAAP).

[2] Garbers S. [2008], *op. cit.*

[3] Le programme *KESS Erziehen* est fondé sur les travaux de Dreikurs et Adler ; en cinq réunions de groupe hebdomadaires, ce programme vise à promouvoir des méthodes parentales « démocratiques et respectueuses », qui tiennent compte des perspectives de l'enfant. Voir www.akf-bonn.de/kess-erziehen.html.

[4] Le programme PEKIP propose des réunions de groupe hebdomadaires aux parents d'enfants âgés de moins d'un an. Reposant partiellement sur la théorie de Carl Rogers, il allie un travail de groupe socio-pédagogique à des jeux et exercices, et s'adresse simultanément aux parents et aux enfants.

Voir www.pekip.com.hk pour des informations en anglais.

toute la famille (et pas seulement à certains de ses membres). De même, la législation italienne énonce le concept d'un *parcours de soutien* (*percorso assistenziale*), s'attachant au bien-être de la famille dans son ensemble. Dans la législation allemande, ainsi que dans le cadre des différents programmes mis en place, le soutien à la parentalité est intégré à « l'éducation familiale » (*Familienbildung*), de sorte que le soutien aux parents est conceptualisé comme un soutien à la famille.

L'accent mis sur les approches s'adressant à la famille dans son ensemble et l'importance accordée par Dolto au travail relationnel posent une question théorique sur la nature même du soutien à la parentalité. L'étude a mis en lumière l'absence apparente d'un équivalent au terme anglais *parenting* dans les langues des pays non anglophones. Ainsi, en France, le terme « soutien à la parentalité » traduit plutôt la notion de *support for parenthood*. Il n'existe aucun équivalent au verbe anglais *to parent* (« parent-er »). De même, d'autres pays parlent de soutien à l'éducation (par exemple, *Erziehung* ou *Bildung* en allemand, *Opvoeding* en néerlandais) ou, de manière plus générale, de soutien aux parents ou aux familles. L'*Oxford English Dictionary*¹ attribue l'étymologie du verbe anglais *to parent* à un livre de vulgarisation américain, *How to Parent*, écrit par Fitzhugh Dodson en 1973. Sans les sur-interpréter, ces différences terminologiques laissent transparaître des différences d'interprétation théorique de la notion de la parentalité (*parenthood*) et donc du soutien parental. Le terme « *parenting* » évoque un comportement pouvant être enseigné. Le comportement envers l'enfant est clairement un élément fondamental de la relation parent-enfant mais on peut considérer qu'un cadre écologique théorique plus large est nécessaire pour saisir la nature complexe, dynamique et synergique de cette relation².

5.3. Les qualifications des professionnels

Il est impossible de commenter la base théorique des services de soutien à la parentalité sans se pencher sur la formation des professionnels assurant ces services. En Angleterre, les travailleurs sociaux ont longtemps souffert de faibles qualifications et d'un statut professionnel peu élevé. Les qualifications

[1] OED Online. www.oed.com.

[2] Kuczynski L. (2003), *Handbook of Dynamics in Parent-Child Relations*, Sage : Thousand Oaks, CA; Moran P. et al. (2004), *op. cit.*; Bronfenbrenner U. (2005), *Making Human Beings Human. Bioecological perspectives on human development*, London : Sage; Smith M. (2010), « Good parenting. Making a difference », *Early Human Development*, 86, p. 689-693.

ont tendance à être spécifiques au lieu ou au secteur, et fondées sur un système d'acquisition et de reconnaissance des compétences acquises sur le terrain. À l'exception de l'enseignement scolaire, les professionnels diplômés, comme les assistantes sociales, sont minoritaires, et le travail sur le terrain, avec les enfants et les familles par exemple, est souvent délégué à des personnes ayant peu ou pas de qualifications¹. Ailleurs en Europe, les professionnels travaillant directement avec les enfants et les familles, y compris dans le cadre des services de soutien à la parentalité et à la famille, sont majoritairement titulaires de diplômes de niveau bac ou ont suivi une formation professionnalisante de trois années en (socio-) pédagogie ou dans des disciplines similaires (par exemple, diplôme d'éducateur spécialisé en France)².

Si le contenu de ces différentes qualifications varie d'un pays européen à l'autre, il existe toutefois des principes sous-jacents communs à toutes les formes de (socio-)pédagogie ou d'éducation. Dans des travaux de recherche antérieurs, les éducateurs (ou leur équivalent) de différents pays européens ont systématiquement décrit leur travail comme étant principalement relationnel et portant essentiellement sur le quotidien de leurs clients³. Au-delà de ces principes spécifiques, les formations aux métiers pédagogiques allient toujours des théories éducatives académiques à des stages sur le terrain, afin que le travail au quotidien des travailleurs sociaux repose sur des connaissances théoriques⁴. La socio-pédagogie allemande a été définie comme étant démocratisante : Sünker a défendu que le travail pédagogique pouvait devenir « une base essentielle des processus de démocratisation qui visent

[1] Brannen J., Brockmann M., Mooney A. et Statham J. (2007), *Coming to Care : The work and family lives of workers caring for vulnerable children*, Bristol : Policy Press ; Cowley S., Caan W., Dowling S., et Weir H. (2007), « What do health visitors do ? A national survey of activities and service organisation », *Public Health*, 121, p. 869-879 ; Simon A., Owen C., Moss P., Petrie P., Cameron C., Potts P. et Wigfall V. (2008), *Working Together : Volume 1. Secondary Analysis of the Labour Force Survey to Map the Numbers and Characteristics of Occupations Working within Social Care, Childcare, Nursing and Education*, DCSF Research Report : TCRU-01-08.

[2] Korintus M. et Moss P. (2004), *op. cit.* ; Petrie P., Boddy J., Cameron C., Wigfall V. et Simon A. (2006), *Working with Children in Care : European Perspectives*, Maidenhead : Open University Press ; Ward J. (2006), « Three decades of social work in France : From security within the Welfare State to a State of "disembedded modernity" », *Social Work and Society*, 1 (6) [journal en ligne consulté le 12/09/08, www.socwork.net/2006/2/articles/ward] ; Boddy J. et al. (2008a), *op. cit.*

[3] Boddy J., Cameron C., et Petrie P. (2006), « The professional care worker : The social pedagogue in Northern Europe », in Boddy J., Cameron C. et Moss P. (eds), *Care Work : Present and Future*, London : Routledge.

[4] Petrie P. et al. (2006), *op. cit.*

à démocratiser tous les aspects de la vie»¹. Dans le contexte actuel, cette interprétation sous-entend que la dichotomie entre les approches basées sur la théorie (descendantes) et les approches basées sur les parents (ascendantes) est erronée, la pratique démocratique se devant de reposer à la fois sur la théorie et sur les usagers.

Il est toutefois important de noter que les éducateurs (ou pédagogues ou leur équivalent) ne sont pas les seuls professionnels diplômés impliqués dans le soutien aux parents et familles. L'une des caractéristiques les plus frappantes dans les cinq pays étudiés est la variété de professionnels travaillant ensemble, soit dans le cadre de missions interinstitutionnelles soit au sein d'équipes pluridisciplinaires. On compte parmi les professionnels des éducateurs, mais aussi des psychologues, des travailleurs sociaux, des avocats, des médiateurs et du personnel médical, y compris des sages-femmes, des infirmières et des docteurs du service public. D'un point de vue anglais, cet état de fait est digne d'intérêt. Malgré le développement d'initiatives intégrées, tel le déploiement de travailleurs sociaux dans les Centres pour enfants *Sure Start* et dans les écoles², les seuils élevés fixés pour pouvoir bénéficier de services de soutien spécialisé, notamment en matière de santé mentale des enfants, de psychologie éducative ou de services sociaux dédiés aux enfants, signifient qu'il reste rare de voir des psychologues et travailleurs sociaux jouer un rôle dans les services généralistes de soutien à la parentalité.

Ces conclusions laissent apparaître que les autres pays européens mettent davantage l'accent sur la professionnalisation du soutien à la parentalité que l'Angleterre. Toutefois, Milova et Garbers³ ont tous deux souligné, à propos de la France et de l'Allemagne, une croissance des services centrés sur les parents, comprenant un soutien par les parents eux-mêmes. En France, les réseaux REAAP sont clairement dirigés par des parents – il s'agit d'ailleurs d'une exigence gouvernementale – même si des professionnels peuvent y participer pour apporter des compétences ou une expertise particulières. En Allemagne, Garbers a constaté que de nombreux aspects de la *Familienbildung*

[1] Sünker H. (2007), « Globalization, democratic education (Bildung), educating for democracy », article présenté à la mini-conférence d'Oxford intitulée « Critical Pedagogy : The Possibility/ Impossibility of a New Critical Language in Education – Critical Theory and Critical Pedagogy Facing Globalizing Capitalism », Oxford, <http://construct.haifa.ac.il/ffilanzg/oxford2007/indexoxs.html>.

[2] Boddy J. et Wigfall V. (2007), « Re-discovering community social work ? An evaluation of a social worker based in Children's Centres », *Community Care*, 14 juin ; Wilkin A., Murfield J., Lamont E., Kinder K. et Dyson P. (2008), *The Value of Social Care Professionals Working in Extended Schools*, Slough : NFER.

[3] Milova H. (2008), *op. cit.* ; Garbers S. (2008), *op. cit.*

(éducation familiale) sont assurés par des travailleurs occasionnels ou des bénévoles, notamment dans le cadre des initiatives dirigées par les parents eux-mêmes, comme les «centres maternels» et les «maisons multi-générationnelles». Ces exemples sont le reflet de l'importance qui est accordée à la conception émancipatrice du soutien à la parentalité, mais ils mettent aussi en exergue la question de la place de l'expertise parentale au sein d'une équipe professionnelle.

Conclusion

Au début de ce chapitre, nous avons noté des similitudes entre les six pays étudiés, mais aussi des différences dans les contextes sociaux et démographiques où se développent les services de soutien à la parentalité. Les pays étudiés partagent tous plusieurs priorités ayant trait aux politiques et services de soutien aux parents. Ces priorités sont souvent influencées par une volonté de développer la cohésion sociale, qu'il s'agisse d'initiatives en faveur des familles susceptibles de ne pas avoir accès aux services généralistes, ou de dispositifs de lutte contre les comportements antisociaux et la pauvreté infantile. Des considérations structurelles, notamment le développement d'initiatives interinstitutionnelles, influent aussi sur ces politiques.

Au-delà des similitudes, les travaux de recherche ont permis d'identifier des différences évidentes entre les pays. Au Danemark, en France et en Italie (dans une moindre mesure en Allemagne et aux Pays-Bas), les approches dominantes ont tendance à proposer des services aux familles de façon « individualisée », dans le cadre, par exemple, de services de conseil ouverts à tous, ou de services de visites sans rendez-vous. L'Allemagne, l'Angleterre et les Pays-Bas ont davantage recours à des programmes d'éducation parentale standardisés. Les approches en matière de soutien à la parentalité ont également des implications sur la manière dont l'efficacité des services peut être évaluée. L'Angleterre est celui des six pays qui accorde le plus d'importance à une évaluation formelle des résultats. Cette constatation n'est peut-être pas étonnante, une approche moins standardisée des services de soutien se prêtant difficilement à une évaluation quasi expérimentale. Notons que les approches en matière de soutien parental nécessitent différents modes d'évaluation. Il ne faut pas partir du principe que les pays ayant recours à des modèles d'intervention moins programmatiques disposent de politiques et de services moins développés, ou d'une connaissance méthodologique moins complexe que les pays privilégiant des programmes d'accompagnement des parents fondés sur les résultats

(tels les pays anglophones). Il convient plutôt de tenir compte des différentes traditions historiques et théoriques dans lesquelles les services aux parents et aux familles ont vu le jour, en lien avec les autres politiques sociales en faveur des enfants, et de s'intéresser aux niveaux de professionnalisation des intervenants. Cette compréhension permet une souplesse dans les approches utilisées, soit un travail de partenariat reposant non seulement sur la théorie mais aussi sur le savoir-faire des familles, dans un cadre thérapeutique flexible pour une pratique démocratique.

Chapitre 3

Le rôle de l'Union européenne

Mary Daly

Professeur de sociologie
Queen's University Belfast

L'Union européenne (UE) n'est pas compétente en matière de parentalité. Selon le principe de subsidiarité, elle n'est fondée à agir dans le domaine des affaires familiales qu'à l'égard des travailleurs migrants, conformément aux dispositions du traité instituant la Communauté économique européenne (CEE) relatives à la liberté de mouvement. Par conséquent, les acteurs européens peuvent très difficilement se saisir directement des questions touchant à la vie de famille. La discussion autour de la parentalité au sein de l'UE est donc davantage axée sur la manière dont elle « pourrait » traiter la question que sur sa manière de le faire.

Deuxième élément essentiel : si l'UE n'a pas démontré une volonté directe de réglementer ni même de se prononcer en matière de parentalité, elle a néanmoins pris position sur certains sujets ayant trait à la famille et à la protection sociale dans plusieurs domaines connexes de la politique communautaire. Citons la politique de cohésion et d'exclusion sociale, l'emploi, la conciliation entre vie professionnelle et vie de famille, le droit du travail et les conditions de travail, les retraites, les services sociaux, l'égalité entre hommes et femmes, ou encore l'immigration et l'émigration.

On peut d'ailleurs soutenir – troisième point à souligner – qu'au vu de l'importance accordée par l'UE à la politique sociale depuis 2000 (date de lancement de la Stratégie de Lisbonne), son intérêt pour les thématiques familiales grandit : il est donc envisageable que l'UE vienne à s'intéresser prochainement à la parentalité.

L'absence de mandat légal implique que l'UE a été contrainte de développer des stratégies « extra ordinaires » pour influencer la politique familiale et parentale des États membres. Cela signifie que l'approche communautaire en

la matière doit être « dénichée »¹, et qu'il faut pour cela adopter un grand angle de vue. Deux axes principaux d'analyse doivent être pris en compte. D'abord, pour définir la position de l'UE, il convient d'identifier les domaines connexes par lesquels elle peut être amenée à aborder la question de la parentalité. Ensuite, il ne faut pas s'attendre à ce que son action dans ce domaine prenne la forme d'une réglementation directe. Nous avons atteint, semble-t-il, les limites de la réglementation communautaire en matière de politique sociale, et nous nous trouvons actuellement dans une phase plus « molle ». Dans ce cadre, l'EU encourage les États membres à coordonner leurs politiques et elle leur en donne les moyens : elle le fait notamment en proposant des modèles, des outils techniques (tels que des données ou des indicateurs) et en offrant des opportunités d'apprentissage, plutôt qu'en imposant le changement par le biais de moyens coercitifs. Lorsqu'elle est dirigiste, l'UE établit des directives, qui constituent des objectifs communs devant être suivis par les États membres. Ces directives nécessitent un niveau de consensus élevé parmi les États membres et sont donc rares, particulièrement dans le domaine des politiques sociales, qui relève de la compétence des États membres. Face à cette absence de politiques générales, l'UE a souvent tendance à traiter les questions de manière discursive, ce qui lui permet de disposer de précédents et d'outils variés. Elle peut en effet mettre en place des groupes de réflexion ou des observatoires, ou encore organiser des conférences ou favoriser l'apprentissage et la diffusion d'idées grâce à d'autres canaux (notamment des examens par les pairs dans le cadre de la Méthode ouverte de coordination sociale²). Ce chapitre est articulé autour de ces deux axes.

1 ■ Domaines d'intervention de l'Union européenne

1.1. Les droits de l'enfant

Examinons en premier lieu les domaines du cadre politique européen proches de la parentalité, en particulier la question des droits de l'enfant et de la condition de l'enfant, en nous concentrant sur la reconnaissance de ces droits en vertu de la Charte des droits humains fondamentaux³ et de la Communication de 2006 «Vers une stratégie européenne sur les droits

[1] Lindén T. S. [2007], « Unearthing a European Union Family Policy : The impact of social protection policies », *Working Paper 4-2007*, Bergen : Stein Rokkan Centre for Social Studies.

[2] Un examen par les pairs sur le sujet du soutien à la parentalité a effectivement eu lieu, organisé par le gouvernement français à Paris les 6 et 7 octobre 2011 ; voir www.peer-review-social-inclusion.eu.

[3] La Charte des droits humains fondamentaux de l'Union européenne a été adoptée le 7 décembre 2000.

de l'enfant»¹. Cette Communication visait à mettre en place une stratégie commune, donc à identifier les points nécessitant une intervention urgente ; à tenir systématiquement compte des droits de l'enfant dans toutes les politiques externes et internes de l'UE (*mainstreaming*) ; à créer un forum européen servant de plateforme de discussion et d'échange d'informations ; à associer les enfants au processus décisionnel et à désigner un coordinateur européen des droits de l'enfant. L'UE s'intéresse en outre de plus en plus à la question du bien-être des enfants. La pauvreté et l'exclusion sociale qui les touchent sont deux sujets parmi les quelques « enjeux forts » ayant résulté de l'engagement de l'UE en matière de politiques sociales, dans le cadre de la Stratégie de Lisbonne². Ce programme couvrant la décennie 2000-2010 a représenté une période d'engagement communautaire importante dans le domaine des politiques sociales. Dans le cadre du programme Europe 2020, qui fait suite à la Stratégie de Lisbonne, une Recommandation sur le sujet de la pauvreté des enfants est attendue pour 2012.

1.2. Les services à la petite enfance

Les services à la petite enfance constituent un deuxième domaine important proche de la question de la parentalité et ayant sa place dans la politique européenne. Ce fut également l'un des principaux thèmes de la Stratégie de Lisbonne. En 2002, les gouvernements ont rédigé les objectifs de Barcelone, visant à éliminer les freins à la participation des femmes au marché du travail et à mettre en place, d'ici 2010, des structures d'accueil pour 90 % au moins des enfants ayant entre 3 ans et l'âge de la scolarité obligatoire et pour au moins 33 % des enfants âgés de moins de 3 ans. Ces objectifs n'ayant pas été atteints dans la plupart des pays, une Déclaration ministérielle a été adoptée en 2010 sous la présidence belge de l'UE, appelant à des services plus développés et de meilleure qualité. Une Communication de la Commission européenne sur l'éducation et l'accueil de la petite enfance a été adoptée en février 2011. S'il se préoccupe du bien-être et des droits de l'enfant, l'engagement communautaire en faveur de l'éducation et de l'accueil de la petite enfance trouve d'autres racines. Il est en effet intimement lié à la performance du marché du travail, à un double niveau. Tout d'abord, l'accueil de la petite enfance est jugé essentiel pour permettre aux deux parents de travailler (un des objectifs de la Stratégie

[1] Commission européenne [2006], « Vers une stratégie européenne sur les droits de l'enfant », COM (2006) 367 final, Bruxelles.

[2] Daly M. (2010), « Assessing the EU approach to poverty and social exclusion in the last decade », in Marlier E. et Natali D. avec R. Van Dam (eds), *Europe 2020 : Towards a More Social EU ?*, Brussels : Peter Lang.

de Lisbonne). Il apparaît comme un moyen de réconcilier vie professionnelle et vie de famille. Ce point tend à être interprété par l'UE de la façon suivante : l'accueil de la petite enfance permet d'assurer l'égalité des chances entre hommes et femmes sur le marché du travail, et de faire en sorte que la vie professionnelle soit suffisamment flexible pour donner à chacun du temps à consacrer à sa vie de famille. Les services à la petite enfance sont également considérés comme un enjeu important pour la participation au marché car ils contribuent aux « performances » des enfants et à leur bien-être futur. De ce point de vue, ces services s'inscrivent dans une infrastructure positive pour les enfants, leur offrant un bon départ dans la vie et réduisant ainsi les risques de décrochage et d'échec dans le futur. Ceci est en droite ligne avec la notion d'investissement social, qui promeut la préservation et le développement des services publics et des prestations sociales selon leur contribution au bien-être futur de la population¹. Cette tendance s'inscrit dans la conjoncture actuelle de la politique européenne, où les aides sociales doivent être « justifiées » pour exister. L'UE est partie prenante de ce processus de justification : elle soutient l'idée qu'une politique sociale efficace peut être considérée comme un facteur productif, insistant sur sa contribution à la croissance économique et au bon fonctionnement du marché.

1.3. L'égalité hommes-femmes

L'égalité entre les hommes et les femmes peut également être envisagée comme un domaine de l'action européenne proche de la question de la parentalité. L'égalité hommes-femmes, et plus particulièrement le principe de l'égalité des rémunérations (article 141 du traité instituant la Communauté européenne), représente une priorité pour l'Union européenne, car elle a d'importantes répercussions sur les familles, les parents et leurs enfants. L'UE contrôle et soutient l'intégration des politiques d'égalité entre hommes et femmes, et traite explicitement des disparités entre les salaires dans le cadre de diverses initiatives, notamment l'analyse de la législation en vigueur dans les États membres. L'objectif est ici de leur faire mieux connaître les lois existantes et de leur faire appliquer la législation en vigueur relative à la diffusion d'informations sur les mesures d'égalité entre hommes et femmes. Les congés parentaux et autres congés accordés aux parents pour prendre soin de leurs enfants sont ainsi devenus une préoccupation pour l'UE, de même que

[1] Jenson J. (2009), « Redesigning citizenship regimes after neo-liberalism. Moving towards social investment », in Morel N., Palier B. et Palme J. (eds), *What Future for Social Investment ?*, Stockholm : Institute for Future Studies, p. 27-44.

la protection des salariées enceintes et les congés et autres droits accordés aux hommes au titre de leur vie de famille.

1.4. La démographie

La viabilité démographique est un autre domaine proche de la question de la parentalité. Ce point intéresse de plus en plus l'Union européenne, où le taux de fécondité reste faible. Depuis le milieu des années 2000, l'UE cherche à mettre au premier plan ce problème et à faire réagir les États membres. À cette fin, elle organise tous les deux ans, depuis 2006, un forum sur la démographie, elle publie chaque année un rapport thématique et a constitué un groupe d'experts chargé de conseiller la Commission sur les évolutions démographiques et les réponses politiques appropriées¹. La Commission a également publié plusieurs Communications sur le sujet, ainsi qu'un Livre vert intitulé « Face aux changements démographiques, une nouvelle solidarité entre générations »². La question de la solidarité entre générations est un des principaux thèmes ayant émergé de ces préoccupations. Il est censé traiter à la fois de l'égalité d'accès à l'emploi et de la répartition des ressources entre les générations, en insistant sur les chances de réussite des jeunes. L'UE a désigné l'année 2012 « Année européenne du vieillissement actif et de la solidarité entre les générations ».

2 ■ Les leviers d'intervention

L'exposé qui précède offre implicitement quelques pistes sur la manière dont l'Union européenne traite de sujets qui échappent à sa compétence. Les forums – et plus récemment les « plateformes » – sont un des principaux moyens utilisés. Ils permettent de soulever des questions et d'en débattre, facilitent la diffusion des travaux de recherche et des idées. En 1989, l'UE a mis en place un Observatoire européen des politiques familiales nationales. Rebaptisé en 1999 Observatoire européen des affaires familiales, aujourd'hui appelé Observatoire européen de la situation sociale, de la démographie et de la famille³, il a pour mission principale de recenser les tendances et évolutions des politiques familiales des États membres. Dans le même registre, l'Alliance européenne pour les familles, dont la création avait été proposée sous présidence allemande, a vu le jour lors du Conseil européen des 8 et 9 mars 2007. Il ne s'agit pas d'un organe de décision. Elle se distingue de l'Observatoire

[1] Voir <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=502&langId=en>.

[2] Commission européenne (2005), Livre vert « Face aux changements démographiques, une nouvelle solidarité entre générations », *MOC (2005) 94 final*, Bruxelles.

[3] Voir http://ec.europa.eu/employment_social/social_situation/eoss_en.htm.

en cela que ses intervenants et membres principaux sont des organisations familiales, les observatoires ayant une orientation plus académique. L'Alliance, avec la participation de la Commission européenne, offre un lieu de discussion et d'échange d'opinions et de bonnes pratiques au sein des différents États membres¹. Son objectif est de favoriser une forte coopération et un partenariat efficace entre les parties prenantes, afin d'atteindre un meilleur équilibre entre vie professionnelle, vie de famille et vie privée en Europe. Les principales questions évoquées par l'Alliance concernent le bien-être des enfants, la conciliation entre vie professionnelle et vie de famille, les structures d'accueil des enfants et des personnes âgées, ou encore l'égalité hommes-femmes.

Dans un contexte européen, la question de la parentalité s'inscrit, d'une part, dans une problématique plus large d'amélioration de la qualité de la vie de famille, et d'autre part, dans la promotion d'une culture de droits à l'égard des enfants. La parentalité constitue une passerelle importante entre ces deux éléments. Toutefois, à l'heure actuelle, l'UE n'a développé aucune position sur la question même de la parentalité.

La parentalité est cependant un sujet pertinent dans le cadre du Programme Europe 2020, venu remplacer la Stratégie de Lisbonne et devant se développer sur une période de dix années. Ce sujet n'en demeure pas moins un domaine d'action potentiel de l'UE, plutôt qu'un terrain sur lequel l'UE s'engage. L'Europe n'ayant toujours pas de compétence pour statuer, il est probable qu'un engagement communautaire reste faible et indirect. Le système Europe 2020 repose principalement sur des objectifs, des initiatives phares et des directives. Cinq domaines feront l'objet d'une intégration à la politique communautaire et d'une réforme au moyen d'objectifs quantifiés : l'emploi, les dépenses en recherche, développement et innovation, le changement climatique et la consommation d'énergie, le décrochage scolaire et l'enseignement supérieur, ainsi que la pauvreté et l'exclusion sociale. Ces deux derniers sujets sont ceux pour lesquels la question du soutien à la parentalité apparaît la plus pertinente. En d'autres termes, un intérêt pour le soutien à la parentalité est implicite ou possible dans deux des dix lignes directrices intégrées au cœur d'Europe 2020 : réduire le décrochage scolaire (Ligne directrice 9), réduire de 20 millions le nombre de personnes vivant dans la pauvreté d'ici 2020 et œuvrer pour la cohésion sociale (Ligne directrice 10). La Plateforme européenne contre la pauvreté et l'exclusion sociale, qui regroupe les initiatives en faveur de la cohésion sociale et territoriale prévue par la 10^e Ligne directrice, pourrait inclure

[1] Voir http://ec.europa.eu/employment_social/emplweb/families/index.cfm?langId=en&id=1.

des politiques de soutien à la parentalité. Et ce d'autant plus que la parentalité constitue un domaine non couvert par la politique communautaire actuelle et que la Plateforme met en avant l'innovation sociale et l'expérimentation, dans une volonté de trouver de nouvelles réponses à un besoin social non satisfait. L'initiative phare « La Jeunesse en mouvement » (visant à faire appliquer la 9^e Ligne directrice) est également susceptible de proposer des avancées en matière de parentalité, car elle met l'accent sur l'expérience des jeunes dans le domaine de l'éducation et du passage à la vie active (en se concentrant sur les enfants plus âgés).

Conclusion

L'UE est un lieu d'étude intéressant en matière de politique sociale en raison de sa grande créativité et de la manière subversive, à plusieurs titres, avec laquelle elle cherche à influencer la politique des États membres dans plusieurs domaines¹. Elle s'attaque souvent aux questions de manière oblique, notamment pour les sujets hors de sa compétence. Cela vaut aussi pour la politique familiale et parentale. Bien qu'elle n'ait pas pris position sur la parentalité, l'UE dispose des ressources discursives pour le faire et peut s'appuyer sur au moins 20 années d'action dans plusieurs domaines liés à la famille. Dans un contexte européen, la question de la parentalité reste suspendue entre différents domaines qui trouvent des racines relativement solides dans la rhétorique et, parfois, dans les actions de l'UE :

- la réconciliation entre la vie professionnelle et la vie de famille ;
- l'emploi des femmes et l'égalité hommes-femmes ;
- une enfance sereine et un bel avenir pour les enfants, et la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale en général ;
- le défi démographique de l'Europe et la solidarité entre les générations.

Alors que l'UE se prononce de plus en plus ouvertement sur les questions familiales, et continue à étoffer et élargir sa conception de la famille, il est possible de penser qu'elle finira par considérer la parentalité comme un ensemble de pratiques et de domaines faisant partie intégrante du modèle social européen, et nécessitant donc une « modernisation ».

[1] Daly M. (2008), « Whither EU social policy ? An account and assessment of developments in the Lisbon Social Inclusion Process », *Journal of Social Policy*, 37 (1), p. 1-19.

Chapitre 4

Les programmes d'accompagnement des parents en Angleterre

Jane Lewis

Professeur de politique sociale
London School of Economics

La politique familiale est devenue de plus en plus centrale au fil des mandats du *New Labour*, dans un pays ayant pourtant toujours considéré que les « questions familiales » se trouvaient hors du champ d'action de l'État¹. La politique familiale s'est peu à peu intéressée aux *relations* familiales et à des programmes traitant de la question de la parentalité, mais aussi aux *solutions* à la disposition des familles, par exemple l'accueil de la petite enfance. Les membres du nouveau gouvernement de coalition (conservateurs et libéraux) issu des élections de 2010 ont également démontré leur intérêt pour le concept « d'intervention précoce », qui comprend des programmes d'éducation parentale, tant avant qu'après leur élection en mai 2010².

Les programmes d'accompagnement des parents étaient initialement destinés aux parents d'enfants ayant des problèmes de comportement et déjà connus des autorités (généralement des travailleurs sociaux ou des tribunaux). Toutefois, sous les trois gouvernements travaillistes successifs (entre 1997 et 2010), ces programmes ont été intégrés à un système bien plus large

[1] Ce chapitre est une reprise partielle de l'article de Jane Lewis [2011], « Parenting programmes in England : Policy development and implementation issues, 2005-2010 », *Journal of Social Welfare and Family Law*, 33 (2), p. 107-121.

[2] Allen G. et Duncan Smith I. (2008), *Early Intervention : Good Parents, Great Kids, Better Citizens*, London : Centre for Social Justice and Smith Institute ; Allen G. (2011), *Early Intervention : The Next Steps. An Independent Report to Her Majesty's Government*, London : HMG ; DfE [Department for Education] (2011), *Supporting Families in the Foundation Years*, London : DfE. Graham Allen est un parlementaire travailliste. Son *Independent Report* a été publié par le gouvernement britannique. Le gouvernement de coalition issu des élections de 2010 a mis en place une subvention d'intervention précoce (*Early Intervention Grant*) devant être lancée à compter de 2011.

de « soutien à la parentalité » (*Parenting Programmes*) : ce terme illustrant parfaitement la volonté de l'État de travailler en « partenariat » avec les parents. Depuis le milieu des années 2000, les programmes d'accompagnement parental ont ainsi pris leur place aux côtés de différents services de soutien financés par le gouvernement et proposés par les collectivités locales : *Stay and Play*¹, lieux de rencontres, visites médicales à domicile et (dans certaines zones géographiques) infirmières familiales, programmes à domicile ou en milieu scolaire. Les programmes d'accompagnement des parents ont été mis en place et rendus accessibles : d'une part, pour un travail de groupe avec des parents venus d'eux-mêmes ou sur recommandation, d'autre part, pour un travail intensif de prévention, basé sur des rencontres individualisées avec des enfants jugés à risque et avec des familles souffrant d'exclusion sociale. En 2010, l'accès aux programmes d'accompagnement parental a été ouvert à tous les parents souhaitant y participer. En parallèle, les parents d'enfants dont les comportements avaient été portés à l'attention des tribunaux pouvaient se voir contraints d'y participer.

L'État a par ailleurs privilégié le recours aux programmes d'accompagnement parental de type *evidence-based* (*Evidence-Based Parenting Programmes – EBPP*), en raison de l'existence de preuves démontrant leur efficacité. Certains ont ainsi fait l'objet d'évaluations contrôlées aléatoires. Ces EBPP disposent d'une base théorique identifiable, font l'objet d'un suivi scrupuleux semaine après semaine et imposent aux « intervenants » chargés de leur mise en application de se conformer à un manuel. L'objectif visé par le développement de ce type de programmes est double : à court terme, améliorer les compétences parentales ; à long terme, apporter une évolution sociale en améliorant le comportement des enfants, en réduisant les comportements antisociaux et en favorisant la réussite scolaire.

Ce chapitre examinera brièvement le contexte de la politique familiale, notamment la question du ciblage et de l'universalité des services, avant de se concentrer sur deux éléments cruciaux de la politique de soutien à la parentalité en Angleterre. Premièrement, l'accès aux aides – soit la décision de passer à une politique plus universelle. Deuxièmement, le développement des EBPP. L'essentiel de ce document traite des changements apportés par les gouvernements travaillistes entre 1997 et 2010. Le gouvernement de coalition issu des élections de 2010 a défini depuis peu sa politique en matière de parentalité mais il semble pour l'instant s'inscrire dans la continuité plutôt que

[1] NdT : lieux d'accueil et de jeu destinés aux enfants et à leurs parents.

dans la rupture sur tous les points, sauf en ce qui concerne la question cruciale du financement.

1 ■ Les programmes d'accompagnement des parents et le contexte de la politique familiale : services ciblés et services universels

Les enfants considérés comme souffrant de graves problèmes de comportement sont rapidement devenus un sujet d'intérêt pour le gouvernement travailliste. Tout d'abord, les parents d'enfants à problèmes dont le comportement avait donné lieu à une condamnation ou à une Ordonnance de comportement antisocial (*Anti-social Behaviour Order*) pouvaient se voir contraints de suivre des cours d'éducation parentale. En 2003, avec *Every Child Matters*, le second gouvernement travailliste a réorienté son approche pour l'axer plus fortement sur la protection de l'enfant, l'éducation préscolaire, les structures d'accueil des jeunes enfants et d'autres services à la petite enfance¹. Dans ce document, le gouvernement énonçait également de manière claire le besoin d'un renforcement de la politique en faveur de la parentalité et des familles. À partir du milieu des années 2000, les programmes d'accompagnement des parents ont ainsi été de plus en plus considérés comme des initiatives primordiales, adaptées à un nombre important de parents. Ces programmes se sont alors inscrits dans un engagement plus large en faveur du « soutien à la parentalité ». Une étude réalisée pour le ministère de l'Éducation britannique (*Department of Education and Skills*)², également citée par le gouvernement de coalition, suggère que le soutien à la parentalité au niveau familial et individuel devient crucial face à des problèmes complexes et profondément enracinés, tels que l'intégration des communautés, la dégradation des conditions de vie, les carences en matière d'éducation et les logements insalubres. Comme l'a observé Alan Deacon³, le *New Labour* était prêt à s'atteler à des réformes sur le plan individuel mais aussi sur le plan structurel. Ainsi, l'examen global des dépenses (*Comprehensive Spending Review*) de 2007 a mis en lumière la nécessité de renforcer trois facteurs clés de « protection », dont les pratiques parentales positives (*positive parenting*). Il s'agit de l'approche adoptée par les programmes structurés d'accompagnement des parents, qui mettent en valeur

[1] Department for Education and Skills (2003), *Every Child Matters*, Cmnd. 5860, London : Stationery Office.

[2] Moran P., Ghate D. et Van der Merwe A (2004), *What Works in Parenting Support ? A review of the international evidence*, London : DfES RR574.

[3] Deacon A. (2002), *Perspectives on Welfare*, Buckingham : Open University Press.

l'importance de la communication entre parents et enfants, la définition de limites claires, la cohérence et la valorisation des bons comportements¹.

Comme d'autres politiques familiales, notamment celles qui visent à concilier vie professionnelle et vie familiale², les programmes d'accompagnement des parents ont été peu à peu considérés comme des moyens de traiter de nombreux problèmes – l'obésité chez les enfants, la baisse du niveau scolaire mais aussi la délinquance juvénile et les troubles comportementaux³ – et de garantir de meilleures opportunités aux enfants. Il a été souligné à maintes reprises que la relation parent-enfant était l'élément ayant le plus d'impact sur la vie de l'enfant⁴. Les conclusions de Sylva *et al.*⁵ sur l'implication des parents comme indicateur de la réussite éducative des enfants ont été citées dans le document de 2005 intitulé *Support for Parents*⁶ et dans celui de 2007 intitulé *Every Parent Matters*⁷. Ce point a également été reconnu par le gouvernement de coalition⁸.

Le New Labour a pu définir la parentalité comme « ce que les parents font plutôt que ce qu'ils sont »⁹. Une telle approche, couplée à la reconnaissance du fait que « de nombreux parents et personnes s'occupant d'enfants, *quelle que soit leur situation sociale*, ont le sentiment qu'à certains moments de leur vie ils ont besoin de conseils et de soutien »¹⁰, a élargi le nombre de parents candidats à des programmes d'accompagnement bien au-delà des seules familles dont les enfants ont retenu l'attention des autorités par leur comportement. Une accessibilité plus large des programmes d'accompagnement parental a donc été conceptualisée dans le cadre d'un objectif d'« *universalisme progressif* »¹¹.

[1] HMT et DfES (2007), *Aiming High for Children*, Londres, parag. 1.37 et 2.52-83.

[2] Lewis J. (2009), *Work-Family Balance, Gender and Policy*, Cheltenham : Edward Elgar.

[3] Moran P. et Ghate D. (2005), « The effectiveness of parenting support », *Children and Society*, 29, p. 329-326.

[4] HMT (2003), *Every Child Matters*. Cm 5860, Norwich : The Stationery Office, p. 39.

[5] Sylva K., Melhuish E., Sammons P., Sirja-Blatchford I. et Taggart B. (2004), *The Effective Provision of Pre-School Education Project : Final Report Results*, London : DfES.

[6] HMT et DfES (2005), *Support for Parents : The best start for children*, Norwich : The Stationery Office, p. 7.

[7] DfES (2007), *Every Parent Matters*, Londres, p. 9.

[8] DfE (2011), *op. cit.*, p. 43.

[9] HMT et DfES (2005), *op. cit.*, p. 7.

[10] Italiques de l'auteur ; HMT et DfES (2005), *op. cit.*, p. 22.

[11] *Ibid.*, p. 9. Ceci était également utilisé pour justifier le passage d'une politique axée sur les régions (défavorisées) pour les services à la petite enfance, sous la forme des programmes *Sure Start*, à un programme universel, avec les *Sure Start Children's Centres*. Voir Lewis J. (2011), « Parenting programmes in England : policy development and implementation issues, 2005-2010 », *Journal of social welfare and family law*, 33 (2), p. 107-121.

Les familles «les plus exclues», qui représentaient 2 % des familles¹, ont été la cible d'initiatives intensives, par le biais des *Family Intervention Projects*. Ces «FIP» comprenaient des programmes d'accompagnement des parents, généralement proposés individuellement. Le nombre de programmes d'accompagnement parental proposant des réunions de groupe a été élargi après 2006 dans le cadre de plusieurs initiatives inédites, faisant appel à des prestataires privés et des organismes caritatifs, mais aussi à des organismes publics, une pratique typique de l'approche travailliste sur de nombreux aspects de la politique familiale entre 1997 et 2010. Toutefois, les détails de la mise en œuvre au niveau local étaient confus, y compris la manière dont les parents devaient être intégrés aux programmes et par qui ils devaient l'être.

2 ■ L'élargissement de l'accès aux programmes *evidence-based* (EBPP)

Après s'être engagé à mettre en œuvre des programmes d'accompagnement parental à la disposition de tous les parents souhaitant en bénéficier, le gouvernement travailliste a chargé PricewaterhouseCoopers (PwC) d'examiner l'état du marché des services à l'enfance, notamment des programmes d'accompagnement des parents, en vue de formuler des recommandations concernant la fourniture des services par les collectivités locales². Les rapports de PwC³ ont mis en lumière l'existence de niveaux de besoin très variés pour ce type de soutien à la parentalité, et le fait que l'offre était opaque et difficile à évaluer. Seul le marché s'adressant aux familles ayant les besoins les plus importants – familles nécessitant une aide corrective – pouvait être considéré comme mature. Concernant l'offre proposée aux parents que le gouvernement souhaitait de plus en plus atteindre, et présentant un niveau de besoin plus faible, le marché était fragmenté, tant en termes de financements que de prestations. De nombreux programmes étaient proposés, essentiellement par des organismes caritatifs ou des organisations communautaires, mais il existait peu d'informations sur la nature, la qualité et l'ampleur des prestations

[1] Cabinet Office (2007), *Reaching Out : Think Family*, Social Exclusion Task Force, London : Cabinet Office.

[2] Le Parti travailliste avait hérité d'un système d'économie mixte en matière de services sociaux et n'a pas agi en profondeur pour changer cet état de fait. Il a plutôt mis à disposition des fonds publics par le biais d'un système assez complexe comprenant un nombre important d'initiatives et de subventions différentes.

[3] PwC (PricewaterhouseCoopers) (2006a), *DfES Children's Services. Overarching report on Children's Services markets*, Londres ; PwC (2006b), *DfES Children's Services. The market for parental and family support services*, Londres ; PwC (2006c), *DfES Children's Services. Review of capacity in the parenting support market. Final Report*, Londres.

fournies, ce qui rendait toute planification difficile. Les rapports recommandaient aux collectivités locales de définir des stratégies globales et de désigner un commissaire unique chargé de tous les programmes d'accompagnement des parents.

La même année, une directive émise par le National Institute for Health and Clinical Excellence (NICE) et par le Social Care Institute for Excellence (SCIE) sur « les programmes de formation/éducation des parents dans le cadre de la gestion des enfants présentant des troubles du comportement » (*Parent-training/education programmes in the management of children with conduct disorders*) recommandait le recours à des programmes *evidence-based*. Il s'agissait de privilégier ces programmes structurés, reposant sur les principes de l'apprentissage social : l'accent est mis sur l'importance, pour les parents, de mémoriser ce qui a été observé pendant les réunions de groupe, sur leur capacité à reproduire le comportement et sur leur motivation à adopter le nouveau comportement. Ces programmes structurés proposent par ailleurs un nombre suffisant de sessions (idéalement, entre 8 et 12) afin d'optimiser les bénéfices pour les participants¹. La directive insistait sur plusieurs autres éléments : permettre aux parents d'identifier leurs propres objectifs en tant que parents, inclure des jeux de rôles et des exercices à faire à la maison, disposer d'un personnel suffisamment formé et compétent suivant le manuel de manière « cohérente »². L'analyse de Moran *et al.* (2004) sur la documentation en matière de parentalité soutient également vigoureusement le recours aux programmes fondés sur les résultats : « les programmes reposant sur des “manuels” et des services systématisés, suivis de manière centralisée, sont préférables car ils ont tendance à produire de meilleurs résultats : l'intégrité du programme est importante »³.

Les recommandations de PwC et du NICE/SCIE ont influencé la directive officielle proposée aux collectivités locales en 2006. Il était demandé à ces collectivités de mettre en place d'ici 2008 une stratégie de soutien à la parentalité reflétant le contexte et les besoins au niveau local, en tenant compte de l'avis des parents, de désigner un commissaire unique chargé du soutien à la parentalité et d'utiliser des programmes structurés. La directive soulignait également que le soutien aux parents devait être abordé comme

[1] NICE/SCIE (2006), *Parent-training/education Programmes in the Management of Children with Conduct Disorders*, NICE guide d'évaluation technique 102, London : NICE.

[2] NICE/SCIE (2006), *op. cit.*, p. 4-5.

[3] Moran *et al.* (2004), *op. cit.*, p. 120.

« un *continuum*, depuis l'intervention précoce et les services de prévention, jusqu'au recours à des mesures d'exécution (...) *Les programmes obligatoires ne doivent pas être considérés comme distincts des services de "soutien" : leur objectif, tout comme les initiatives fondées sur le volontariat, est d'offrir soutien, conseil et écoute aux parents qui en ont besoin* »¹.

Plusieurs initiatives ont été lancées suite à la directive de 2006, entraînant des changements constants au niveau local. Le Fonds de financement de la stratégie de soutien à la parentalité (*Parenting Support Strategy Grant*) a permis de financer le recrutement d'experts en parentalité². Certaines collectivités locales ont utilisé ces fonds pour engager un commissaire et un coordinateur, alors que d'autres ont recruté une personne chargée de l'exécution des programmes d'accompagnement des parents (un intervenant) et un professionnel plus stratégique. À compter de l'année 2009/2010, le soutien à la parentalité a été étendu à *toutes* les collectivités locales dans le cadre de la subvention baptisée *Think Family Grant*, qui a également permis de financer la formation de professionnels du soutien à la parentalité. Cette subvention était l'une des 21 aides comprises dans la subvention *Early Intervention Grant* accordée par le gouvernement de coalition, qui a également mis un terme au cloisonnement et réduit le montant total des fonds disponibles. Toutefois, le gouvernement de coalition a soutenu le développement des EBPP³.

Ainsi, à la fin des années 2000, il a été demandé aux collectivités locales de répertorier et de « normaliser » les initiatives de soutien à la parentalité, en faisant la distinction entre les différents niveaux de besoins. Les collectivités locales se sont également vu attribuer des fonds par l'État afin de former et désigner des professionnels de la parentalité. Pour que les ressources accordées soient investies de la manière la plus pertinente, l'État a jugé que le meilleur moyen consistait à mettre en place des programmes basés sur les résultats, qui « semblent plus efficaces que les autres »⁴, tout en tenant compte de la situation au niveau local et des points de vue et objectifs des parents.

[1] Italiques placés par l'auteur. DfES (2006), *Parenting Support Guidance for Local Authorities in England*, Londres, p. 3 et 17.

[2] Parmi les autres sources de financement en matière de parentalité, on peut citer : le *Parenting Early Intervention Programme*, qui reposait sur des EBPP visant les enfants âgés de 8 à 13 ans ; la subvention *Respect Parenting Practitioner Grant*, destinée à financer le recrutement de professionnels de la parentalité pour les enfants présentant des risques de sombrer dans la délinquance ; les *Family Intervention Projects* (FIP), et la subvention pour les conseillers en soutien parental, qui étaient rattachés aux écoles. À compter d'août 2007, la subvention cloisonnée *Parenting Grant* couvrait ces programmes.

[3] DfE (2011), *op. cit.*, parag. 93-96.

[4] DfES (2006), *op. cit.*, p. 14.

3 ■ Les conséquences de l'utilisation de programmes *evidence-based*¹

Après son premier mandat, le Parti travailliste a souligné que la politique du gouvernement devait reposer sur des faits, et rechercher les preuves de ce qui « fonctionnait »² (Cabinet Office, 1999a et 1999b ; Davies, 2004³). La Performance and Innovation Unit⁴ a mis en place un cadre de gestion des performances se concentrant sur la fixation d'objectifs et l'évaluation des résultats, utilisé pendant toute la durée des mandats du Parti travailliste. Les efforts disparates et fragmentés visant à offrir des programmes d'accompagnement des parents existant déjà au niveau local devaient être regroupés dans le cadre de l'élaboration d'une stratégie en matière de parentalité et grâce à la nomination d'un commissaire dédié aux questions de parentalité. Combiné à la mise en place d'EBPP, comprenant des systèmes d'évaluation intégrée, ce dispositif fournirait un cadre d'action conforme aux attentes du gouvernement – le système d'évaluation des résultats à la base des programmes permettrait d'assurer un bon rapport coûts-bénéfices. Toutefois, les détails du processus de mise en œuvre des EBPP relevaient des collectivités locales.

En ce qui concerne les services sociaux, les questions de personnel ont une importance particulière. Ainsi, comme Fixsen *et al.* (2005) l'ont formulé : « Dans le domaine des services sociaux, *ce sont les professionnels qui font toute l'intervention* »⁵. Pour la mise en œuvre d'un programme comme l'accompagnement des parents, les questions de sélection, de formation et de supervision du personnel sont alors essentielles et ont une incidence sur le degré d'adhésion – « la fidélité au programme »⁶. Les fonds accordés par l'État ont permis de financer les professionnels recrutés dans le cadre des EBPP

[1] Ce développement se base largement sur l'étude de cinq collectivités locales anglaises situées dans des zones urbaines, rapportée par Jane Lewis. Voir Lewis J. (2011), *op. cit.*

[2] Cabinet Office (1999a), *Modernising Government*, Cm 4310, Londres ; Cabinet Office (1999b), *Strategic Policy Making Team. Professional Policy Making for the Twenty-First Century*, Londres.

[3] Davies P. (2004), « Is evidence-based government possible ? », *Lecture*, presented at the 4th Annual Campbell Collaboration Colloquium, Jerry Lee Lecture, Washington, DC, 19 février.

[4] Performance and Innovation Unit (2001), *Better Policy Delivery and Design : A discussion paper*, Londres, Cabinet Office.

[5] Fixsen D. L., Naoom S. F., Blasé K. A., Friedman R. M. et Wallace F. (2005), *Implementation Research : A Synthesis of the Literature*, Tampa Florida : University of South Florida, p. 46, www.incrediblyears.com/IA/launch.asp ; accessed 28/8/10 [italiques placées par les auteurs].

[6] Eames C., Daley D., Hutchings J., Whitaker C. J., Jones K., Hughes J. C. et Bywater T. (2009), « Treatment fidelity as a predictor of behaviour change in parents attending group-based parent training », *Child : Care, Health and Development*, 35 (5), p. 603-612.

mais il est impossible de présumer que seule la formation des intervenants peut assurer une mise en œuvre efficace¹. Ce sont les collectivités locales qui se sont prononcées sur les catégories de personnel devant suivre une formation et qui en ont assuré la supervision.

Les EBPP sélectionnés par les collectivités locales en Angleterre ont été développés dans d'autres pays : *Strengthening Families, Strengthening Communities* (qui a rencontré un franc succès dans les grands centres urbains où la mixité est forte) a été développé à Chicago ; *Triple P (Positive Parenting Program)* a été mis en place dans des centres de soins primaires en Australie, et le programme *Incredible Years* a été mis au point par Webster Stratton dans des établissements cliniques de Seattle avec des parents soigneusement sélectionnés. Une étude expérimentale a été réalisée afin d'évaluer le programme *Incredible Years* au sein de communautés en Angleterre. Cette étude a permis d'établir clairement à quel point un personnel bien formé et supervisé était essentiel à une bonne mise en œuvre². Les deux autres programmes n'ont pas fait l'objet d'évaluations « contrôlées de façon aléatoire » en Angleterre.

Les fonds nécessaires à la formation de professionnels placés à la disposition des collectivités locales par l'État en 2009 ont été attribués sous réserve de la mise en place d'EBPP. Toutefois, le contexte en Angleterre était très différent de celui des États-Unis ou de l'Australie. D'abord, les programmes d'accompagnement des parents ont été ouverts à tous les parents en Angleterre à compter de la fin des années 2000 et les collectivités locales n'ont pas instauré de processus de recommandation structurés ou cohérents. Les parents n'étaient souvent pas dirigés de manière systématique vers les programmes appropriés. Ensuite, la question du personnel s'est révélée problématique. En effet, les professionnels travaillant dans le secteur des services sociaux en Angleterre ont tendance à être peu qualifiés et mal payés (l'accueil de la petite enfance en est un autre bon exemple). Les grands programmes *evidence-based* disposent de leurs propres programmes de formation (ce qui représente un coût considérable pour les collectivités locales), mais des professionnels ayant des niveaux de compétence très disparates ont suivi la formation, ce

[1] Fixsen D. L. *et al.* (2005), *op. cit.*, p. 40-41.

[2] Hutchings J., Bywater T., Daley D., Gardner F., Whitaker C., Jones K., Eames C. et Edwards R. T. (2007), « Parenting intervention in Sure Start services for children at risk of developing conduct disorder : Pragmatic randomised controlled trial », *BMJ*, doi : 10.1136/bmj.39126.620799.55, 29 mars. Voir également Gardner F., Hutchings J., Bywater T. et Whitaker C. (2010), « Who benefits and how does it work ? Moderators and mediators of outcome in an effectiveness trial of a parenting intervention », *Journal of Clinical Child and Adolescent Psychology*, 39 (4), p. 568-580.

qui fait que la mise en œuvre du programme n'est pas toujours conforme au programme initial (idée de « fidélité au programme »). En outre, la supervision des professionnels appliquant le programme est généralement bien inférieure aux trois heures par semaine accordées aux intervenants prenant part aux évaluations.

Conclusion

L'évaluation d'un programme d'accompagnement des parents¹ a conclu que la « fidélité au programme » devait faire l'objet de sérieuses réflexions, et a suggéré que des programmes « maison », moins coûteux, pourraient donner les mêmes résultats. Il peut être surprenant, étant donné son engagement à réduire les dépenses publiques, de voir que le gouvernement de coalition a, malgré ce résultat, de nouveau mis l'accent sur l'instauration de programmes d'accompagnement des parents *evidence-based*². Toutefois, les coupes budgétaires opérées au niveau des collectivités locales peuvent nous conduire à douter de la pérennité de ces programmes coûteux. Les ressources allouées aux EBPP dépendront en effet désormais des priorités établies par les collectivités locales.

Le gouvernement de coalition continue également de soutenir que tous les parents qui souhaitent bénéficier d'un programme d'accompagnement doivent être en mesure de le faire³. Au lendemain des émeutes du mois d'août 2011 qui ont frappé de nombreux centres-villes, il a cependant annoncé un programme test de deux ans proposant des cours d'éducation parentale gratuits pour tous les parents d'enfants âgés de moins de 5 ans dans trois régions du pays, soit environ 50 000 parents au total. Les bons de participation à ces cours seront distribués par des professionnels qui restent à identifier (professionnels de la santé ou de l'enfance)⁴. Ce nouveau programme sera ouvert à tous, mais les trois régions sélectionnées pour cette expérimentation comptent une part importante de familles défavorisées.

[1] Lindsay G., Davies H., Band S., Cullen M. A., Cullen S., Strand S., Hasluck C., Evans R. et Stewart-Brown S. (2008), *Parenting Early Intervention Pathfinder Evaluation*, rapport de recherche du DCSF : RW054, London : DCSF, p. 159.

[2] DfE (2011), *op. cit.*

[3] *Ibid.*

[4] Ce sera la première tentative de recours à un système de financement fondé sur la distribution de bons depuis la tentative ratée des Conservateurs de financer l'éducation préscolaire des enfants de 4 ans par ce moyen au milieu des années 1990.

Chapitre 5

Le rôle de l'État en France

Florence Lianos

Sous-directrice de l'enfance et de la famille
Direction générale de la cohésion sociale

Avec la collaboration de Véronique Delaunay-Guivarc'h

Responsable du pôle « jeunesse, parentalité »
Caisse nationale des allocations familiales

Le soutien à la parentalité constitue un pan récent de la politique familiale portée par le ministère des Affaires sociales, et plus particulièrement par la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS), au niveau interministériel, à partir notamment de la Conférence de la famille de 1998 qui a proposé la mise en place des Réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents (REAAP), auxquels se sont ajoutés ensuite d'autres dispositifs d'appui à la parentalité.

Depuis la fin des années 1990, le sujet n'a cessé d'être développé et soutenu par cette direction, anciennement Direction générale de l'action sociale, ainsi que par la Délégation interministérielle de la famille, petite structure d'une dizaine de chargés de mission créée en 2000. Depuis janvier 2010, la DGCS a repris les attributions de cette Délégation interministérielle.

Une nouvelle impulsion de cette politique visant à soutenir les parents dans leur fonction parentale est aujourd'hui justifiée par la fragilisation continue de la cellule familiale, du fait des évolutions sociologiques (un mariage sur quatre se termine par un divorce, un enfant sur cinq vit dans un foyer monoparental, etc.). La crise économique et sociale, qui a des conséquences pour l'ensemble de la société et qui tend à limiter la capacité des parents à jouer pleinement leur rôle, justifie aussi cette politique.

Cette politique se caractérise par une multiplicité de dispositifs, d'actions et de partenaires (notamment l'État dans toutes ses composantes, au niveau national et local, la branche famille de la sécurité sociale, le secteur associatif),

multiplicité qui justifie la recherche d'une meilleure cohérence. Cette dernière peut être assurée par l'État, par son action propre, ou en s'appuyant sur la branche famille par la signature de conventions d'objectifs et de gestion (COG) avec la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF).

1 ■ La politique de soutien à la parentalité portée par l'État : dispositifs et acteurs

1.1. Définition

Selon la Cour des comptes, le soutien à la parentalité vise à « appuyer et à soutenir des parents en difficulté durable ou passagère dans leur rôle au quotidien vis-à-vis de leurs enfants¹ ».

C'est dire si le sujet est vaste. Quelle famille n'a pas connu, ne connaît ou ne connaîtra pas des difficultés « passagères ou durables » dans le lien avec ses enfants, aux différents âges de leur développement, sur tous les sujets relevant de ce que les professionnels de l'enfance appellent « la fonction parentale » ?

La parentalité revêt donc un caractère généraliste auquel les différents ministres en charge de la Famille et la Direction générale de la cohésion sociale, mais aussi d'autres partenaires (*voir infra*), continuent à tenir. Elle s'adresse potentiellement à toutes les familles quels que soient leur composition, leurs revenus, leurs lieux et modes de vie, etc. Dans les faits, elle touche plus particulièrement, et on ne peut que s'en féliciter, les familles qui en ont le plus besoin, notamment les familles habitant dans des zones défavorisées, les familles nombreuses, les familles monoparentales, etc.

Cette question de la cible continue à faire débat régulièrement, non seulement du point de vue de la pertinence qu'il y aurait à concentrer les interventions et donc les crédits sur les familles les plus en difficulté, mais aussi du point de vue pratique concernant les possibilités d'atteindre ces familles. Cette dernière préoccupation est partagée par la plupart des pays européens. Un des éléments de ce débat, souvent mis en avant par les professionnels, réside également dans la volonté de ne pas stigmatiser les familles les plus en difficulté, et donc de les amener à utiliser ces dispositifs par l'incitation et le volontariat, sans les cibler particulièrement.

[1] Cour des comptes (2009), *Rapport public annuel 2009*, Paris, La Documentation française, Chapitre « Les politiques de soutien à la parentalité ».

Comme l'indique encore la Cour des comptes, le soutien à la parentalité se distingue des dispositifs de responsabilisation parentale « qui ont pour objet d'inciter sinon d'obliger les parents à assumer leurs responsabilités éducatives ». Des dispositifs de ce type sont conçus et mis en œuvre par le ministère de l'Intérieur comme des outils de prévention de la délinquance : les contrats de responsabilité parentale (CRP) et les Conseils des droits et devoirs des familles (CDDF).

1.2. Présentation des principaux dispositifs de la politique de soutien à la parentalité

Les dispositifs de soutien à la parentalité auxquels recourent les pouvoirs publics pour mettre en œuvre cette politique sont variés et maintenant bien connus et reconnus sur le terrain. Il s'agit de dispositifs tendant soit à accroître la confiance des parents dans leurs compétences parentales, au travers des REAAP ; soit à apaiser les conflits intrafamiliaux (médiation familiale et espaces de rencontre) ; soit à accompagner les enfants et leur famille dans le parcours scolaire (contrat local d'accompagnement à la scolarité – CLAS) ; soit à informer les parents sur les dispositifs (Points Info Familles – PIF) ; ou encore à informer les couples, notamment sur des questions de sexualité et de vie familiale (conseil conjugal et familial). Des comités de pilotage spécifiques à chacun de ces dispositifs se réunissent dans la plupart des départements.

Il semble intéressant de préciser quelque peu le détail de chacun de ces dispositifs.

Les Réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents (REAAP), mis en place en mars 1999, ont pour objectif de donner confiance aux parents et de les aider à assurer leur rôle parental. En 2009, 8 200 actions ont bénéficié à 539 000 parents. Ils sont financés à hauteur d'environ 40 millions d'euros par an, partagés entre l'État, la branche famille et les collectivités territoriales.

Il s'agit d'actions qui s'adressent à l'ensemble des parents, en situation de questionnement, de fragilité, de difficulté, sur la base du volontariat. Ils prennent en compte la diversité des structures familiales et des formes d'exercice de la fonction parentale, et reconnaissent les parents en tant qu'éducateurs de leur enfant dans une logique préventive et d'appui.

Les parents se rencontrent dans différents lieux (centres sociaux, écoles, crèches, ludothèques, salles municipales, etc.) et autour d'activités (groupes de parole, conférences-débats, activités parents-enfants, etc.), avec ou

sans l'appui de professionnels du secteur (médiateurs familiaux, travailleurs sociaux). Il s'agit de renforcer, par le dialogue et l'échange, leur capacité à exercer pleinement leur responsabilité parentale.

Des actions d'appui à la parentalité pour répondre aux attentes et aux besoins des parents

Une étude récente de la CNAF montre que les demandes des familles sur leur rôle de parents, en matière de réflexion et d'échange, de conseil et d'accompagnement, d'information et de débats, concernent principalement l'éducation des enfants et le fonctionnement de la famille, la scolarité et les relations avec l'école, ainsi que les questions relatives à la santé du jeune enfant et aux conduites à risque des adolescents¹.

Les thèmes de la communication intrafamiliale, de l'autorité, des règles de vie, de la séparation, des relations avec son adolescent, etc., font l'objet de nombreuses conférences-débats organisées par les REAAP.

La plupart des REAAP fonctionnent également autour de groupes de parents, sans préparation particulière (il s'agit alors de groupes d'échanges) ou plus organisés avec la supervision d'un professionnel ou d'un expert. Ainsi, les « clubs parents » labellisés par la CAF d'Ille-et-Vilaine permettent à des parents se posant des questions sur leur rôle de se réunir régulièrement afin de confronter leurs expériences et leurs pratiques. À partir de l'apport d'un intervenant choisi en fonction de la thématique abordée (psychologue, enseignant, médecin, médiateur familial, etc.), les parents y construisent ensemble leurs points de repère éducatifs. Il en existe actuellement une quinzaine dans le département.

Pour conforter les pratiques des parents et valoriser leur potentiel éducatif par l'appropriation d'attitudes adaptées, les ateliers de la pratique, initiés par le REAAP du Territoire de Belfort, permettent à des parents d'améliorer leurs pratiques éducatives. Animés par une animatrice de la CAF, une intervenante en sciences humaines et un comédien, ces ateliers permettent aux parents de mettre en scène des situations de la vie quotidienne dans leur relation avec leur(s) enfant(s), d'identifier les attitudes à éviter ainsi que les attitudes plus appropriées. À la fin de chaque séance, les parents sont invités à se fixer des objectifs concrets et à expérimenter d'ici la séance suivante les nouvelles attitudes apprises. Les observations sur les changements opérés dans la famille sont ensuite analysées collectivement avec le groupe de parents de

[1] CNAF (2011), « Le rôle de parent. Attentes et besoins des familles : actions innovantes dans les réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents », *Dossier d'étude*, n° 144, septembre.

l'atelier en mettant en évidence les aspects positifs, les difficultés rencontrées et les réactions des membres de la famille.

Les ateliers, qui se déroulent une fois par mois, sont complétés par un week-end en famille et un atelier d'écriture. Ils permettent d'identifier les différentes perceptions du rôle de parent, de repérer les besoins de chacun en la matière et de prendre conscience des compétences parentales de chaque participant ¹.

Le contrat local d'accompagnement scolaire (CLAS), créé en 2000, contribue à soutenir, en dehors du temps de l'école, environ 176 000 enfants et jeunes dans leur travail personnel scolaire, par des actions d'aide aux devoirs, des apports méthodologiques, des activités culturelles et plus généralement une pédagogie du détour visant à leur redonner confiance. Ce soutien aux parents et aux familles pour le suivi de la scolarité de leur enfant constitue une des spécificités du dispositif. Le total des financements de ces actions d'accompagnement à la scolarité s'est élevé à plus de 54 millions d'euros en 2009-2010.

Les actions mises en place par le secteur associatif se déroulent généralement hors des locaux scolaires et sont articulées depuis la rentrée scolaire 2007 avec le dispositif de l'accompagnement éducatif développé par le ministère de l'Éducation nationale.

La circulaire interministérielle relative au CLAS pour l'année scolaire 2011-2012 met l'accent sur le soutien à la parentalité afin d'offrir aux familles un accompagnement et des conseils dans le cadre du suivi de la scolarité de leur enfant et de leur dialogue avec l'école.

♥ Des parents partenaires dans les actions d'accompagnement à la scolarité

L'association *Mosaïque*, basée en Meurthe-et-Moselle à Toul, propose des actions d'accompagnement à la scolarité organisées autour des trois cycles suivants : le cours préparatoire / les Ce1, Ce2, Cm1 et Cm2 / le collège.

Le Club lecture Cp se déroule tous les jours de 16 h 45 à 17 h 15 à l'Espace André Malraux qui a été mis à disposition par la ville. Une quinzaine d'enfants, accompagnés par huit bénévoles et deux salariés de l'association, revoient chaque soir pendant quinze minutes leur lecture du jour. Ce temps est suivi d'un moment libre autour du livre avec des lectures d'histoires et des jeux de lecture.

[1] Cf. CNAF [2011], *ibid.*

L'espace lecture « Peter Pan », situé dans la médiathèque de la ville de Toul, accueille également tous les soirs de la semaine une cinquantaine d'enfants (du Ce1 au Cm2) pour des activités centrées sur la lecture. Les enfants ont la possibilité de s'inscrire en complément à un ou plusieurs ateliers « d'ouverture culturelle et artistique » (« bouge ton corps » le lundi, « apprendre en jouant » le mardi, « slam » le mercredi, « activités manuelles ou arts plastiques » le jeudi et « libre parole » le vendredi). Cette possibilité est également offerte aux collégiens avec des ateliers adaptés à leur âge en complément de l'aide au travail personnel proposé par l'association.

Pour les enfants fréquentant l'école primaire, Mosaïque met en place un travail approfondi avec quelques enfants qui viennent faire leurs devoirs à l'association, accompagnés de leurs parents. Cette aide s'avère très positive car elle suscite des échanges avec les parents, notamment autour des relations éducatives, et facilite leur implication dans le suivi de la scolarité de leurs enfants.

L'association a ainsi intégré l'objectif de soutien à la parentalité des CLAS en positionnant les familles comme des partenaires : les inscriptions sont des moments privilégiés pour expliquer aux parents le fonctionnement de l'accompagnement à la scolarité et les informer sur les actions mises en place dans le cadre des REAAP. Chaque année, la « Quinzaine des parents » leur permet de découvrir les activités et les ateliers suivis par leurs enfants et de faire connaissance avec leurs accompagnateurs (pour l'année scolaire 2009-2010, une vingtaine de parents y ont participé). Enfin, les temps conviviaux organisés tout au long de l'année sont importants car ils montrent aux enfants que leurs parents s'intéressent à eux tout en donnant l'occasion aux bénévoles de mieux connaître les familles.

C'est parce que notre société met au premier plan l'affirmation de la responsabilité durable des deux parents, quelle que soit l'histoire du couple, qu'il convient de privilégier, en cas de séparation ou de divorce, et dès lors qu'il y a des enfants, la restauration du dialogue, la préservation de liens de qualité entre les parents et les enfants et un idéal de responsabilité commune.

C'est l'objet de *la médiation familiale*, conçue comme un mode alternatif de gestion des conflits permettant d'aider les familles et particulièrement les enfants confrontés à des situations de rupture intrafamiliale plus ou moins conflictuelles mais toujours douloureuses.

L'augmentation du nombre de divorces et de séparations¹, mais aussi l'exacerbation de certains conflits familiaux, ont conduit le gouvernement, dans le prolongement de la Conférence de la famille de 2003, à accompagner le développement d'une offre de services de médiation familiale homogène, professionnelle, accessible à tous et au coût maîtrisé grâce à l'encadrement de son financement.

Cette offre de service s'est traduite en 2010 par 14 000 mesures de médiation familiale réalisées pour 31 760 bénéficiaires par 269 services de médiation familiale, soit une augmentation de 10 % depuis 2007. En termes d'impact, 57 % des médiations aboutissent à un accord et 18 % ont permis une avancée significative dans l'apaisement des conflits.

Cet engagement, inscrit depuis 2006 dans un partenariat conclu entre le ministère chargé de la Famille, le ministère de la Justice, la CNAF et la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA), est formalisé par le protocole d'accord signé le 30 juin 2006. Il a été renouvelé fin 2009, au regard des résultats encourageants de l'évaluation menée en termes d'utilité sociale, grâce à une augmentation des moyens humains mobilisés (200 emplois temps plein financés en 2008 contre 128,6 emplois temps plein en 2006). Dans le cadre de ce protocole, le financement multi-partenarial de la médiation familiale a été porté à 21,4 millions d'euros en 2010.

Les signataires du protocole ont notamment pour objectif de couvrir, à horizon 2012, 4,5 % des divorces et des conflits liés à l'autorité parentale.

La médiation familiale : usagers et effets sur la résolution des conflits

Depuis 2005, la CNAF a mis en place une évaluation dans les services de médiation gérés par les CAF. Cette évaluation s'appuie sur le recueil, par les professionnels, de données relatives au profil des participants, au contenu des processus de médiation (type de conflits, thèmes abordés, etc.) et à leur issue (accord, amélioration relationnelle). Ces données sont complétées par le recueil de l'avis des participants aux processus de médiation familiale. Le questionnaire qui leur est remis à la fin de la médiation permet de connaître leur perception sur ses effets au regard de leur situation. Les résultats 2006 et 2007 reposent sur 3 145 observations réparties comme suit : 2 040 entretiens

[1] Deux millions d'enfants sont aujourd'hui concernés par la séparation de leurs parents, dont un million ne voient pratiquement plus leur père ou leur mère.

d'information préalables (sans poursuite en médiation) et 1 105 médiations familiales.

Le profil des bénéficiaires

Les parents reçus pour un entretien d'information préalable ont en moyenne 39 ans. 72 % d'entre eux sont séparés, divorcés ou en cours de séparation, alors que 26 % déclarent vivre encore ensemble. Un quart des familles reçues en entretien d'information préalable sont en situation de recomposition familiale. Cette proportion s'élève à 34 % parmi celles ayant poursuivi en médiation familiale. Quant à l'origine sociale des parents reçus, il est observé une surreprésentation d'employés, s'expliquant vraisemblablement par la composition des publics habituels des CAF.

En moyenne, les parents qui viennent à un entretien d'information préalable ont eu 1,97 enfant. L'âge moyen de l'enfant le plus jeune, issu du couple parental et concerné par la médiation familiale, est de 6 ans et demi (âge médian de 5 ans). Dès lors que l'un des parents est en situation de recomposition familiale, le nombre d'enfants concernés est un peu plus important et s'élève à 2,21. Lorsque les parents sont séparés, les enfants vivent dans 73 % des cas chez leur mère, étant précisé que la résidence chez le père est deux fois moins fréquente que la résidence alternée.

Le contenu des accords de médiation familiale

Les accords sont centrés sur l'organisation temporelle et financière de la garde des enfants : 67 % des accords mentionnent le plan d'accueil des enfants et 50 % la contribution financière.

Dans le cadre des médiations judiciaires, les accords portent plus souvent sur les aspects relationnels : 67 % des accords mentionnent le thème du rétablissement de la communication et 63 % celui de l'apaisement du conflit, alors que ce n'est le cas que de respectivement 50 % et 38 % des accords de médiation conventionnels.

À l'inverse, les accords conventionnels portent plus souvent sur l'organisation de la vie quotidienne avec les enfants (santé, scolarité, loisirs, etc.) et sur l'organisation administrative et financière de la séparation (pension alimentaire, choix du parent percevant les allocations, etc.) : 42 % des accords conventionnels abordent la question de la contribution financière à l'entretien de l'enfant contre 22 % des accords judiciaires.

Pour autant, la question du plan d'accueil cristallise les tensions quelle que soit l'origine de la demande de médiation : il est évoqué dans près de 60 % des accords.

Des différences d'appréciation des accords selon les sexes

Pour évaluer la satisfaction des bénéficiaires, il leur a été demandé de noter, sur une échelle allant de 1 à 5, les effets potentiels du processus de médiation. Les femmes sont légèrement plus satisfaites des effets relationnels de la médiation. Un peu plus souvent que les hommes, elles jugent que la médiation leur a permis d'échanger sur des sujets restés non exprimés jusque-là (la moyenne des notes est supérieure de 0,22 point à celle des hommes) et de comprendre les dysfonctionnements de leur couple (+ 0,19). Les hommes sont quant à eux plus satisfaits que les femmes des résultats de la médiation sur les aspects financiers. À l'inverse, les femmes sont plus satisfaites en ce qui concerne les aspects organisationnels, notamment l'organisation des vacances (+ 0,30) et de la résidence des enfants (+ 0,28). Ainsi, l'attribution des rôles de chacun dans la sphère domestique trouve un reflet dans la satisfaction à l'égard des résultats de la médiation¹.

Les espaces de rencontre sont quant à eux des lieux d'accès au droit de visite où des enfants et leur père, leur mère, leurs grands-parents, ou toute personne titulaire d'un droit de visite, viennent se rencontrer. Ce sont des lieux tiers et autonomes qui s'adressent à toute situation dans laquelle l'exercice d'un droit de visite ou les relations et les rencontres entre enfants et parents sont interrompus, difficiles ou trop conflictuels.

Le législateur a introduit dans la loi n° 2002-305 du 4 mars 2002 relative à l'autorité parentale une disposition faisant référence au « maintien de la continuité des relations entre un enfant et son parent », mais c'est la loi n° 2007-293 du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance qui a institué la possibilité pour le juge aux affaires familiales d'organiser le droit de visite dans un espace de rencontre désigné à cet effet.

Aujourd'hui, les espaces de rencontre sont cofinancés par le ministère de la Justice, les CAF sur leur dotation d'action sociale et des collectivités territoriales. Un décret prévoyant une procédure d'agrément des espaces de rencontre auprès du préfet est en cours de finalisation.

[1] La présentation des résultats de cette évaluation a fait l'objet d'un article paru dans le numéro 103 de mars 2011 de la revue *Politiques sociales et familiales*.

Le conseil conjugal et familial dépasse le cadre strict du soutien à la parentalité mais il participe également à cette politique. En effet, il aide les personnes, jeunes et adultes, à développer leurs capacités personnelles et relationnelles. Il comprend des activités d'information, de prévention et d'éducation à la vie relationnelle, affective, sexuelle et familiale : entretiens individuels (entretien préalable à l'interruption volontaire de grossesse, information sur la contraception...) et animations auprès de groupes, en particulier de groupes de jeunes (préparation à leur vie de couple et à la fonction parentale).

Il peut aussi s'adresser aux personnes vulnérables (femmes victimes de violences conjugales, etc.). Il s'exerce dans les Centres de planification et d'éducation familiale (CPEF) et les Établissements d'information et de conseil conjugal et familial (EICCF), qui sont au nombre de 220, mais également parfois en milieu scolaire.

Il est financé dans le cadre du protocole signé le 11 mars 2009 par les ministres du Travail, des Relations sociales, de la Famille, de la Solidarité et de la Ville, de la Santé et des Sports et par la présidente du Mouvement français pour le planning familial. Ce protocole prévoit un financement annuel de l'État de 2,1 millions d'euros sur le programme 106 « actions en faveur des familles vulnérables » et de 0,5 million d'euros sur le programme 147 « politique de la ville », répartis entre 220 EICCF dans le cadre de conventions pluriannuelles.

Les Points Info Famille (PIF), créés en 2003, sont des lieux d'information, de conseil et d'orientation ayant pour objectif de favoriser l'accès des familles à l'information et de simplifier leurs démarches quotidiennes. Ils sont identifiables grâce à un logo commun. Un site Internet national et des sites propres à chacun des PIF ont été créés. À ce jour, 490 PIF offrent un service aux familles.

Enfin, *le parrainage* est défini comme la construction d'une relation affective privilégiée entre un enfant et un adulte ou une famille, mise en place à la demande des parents, dans l'intérêt de l'enfant. L'élaboration d'un cadre de référence (Charte nationale de parrainage et guide de bonnes pratiques) représente une garantie de qualité et de sécurité, mais ce dispositif mis en œuvre par le secteur associatif (une quarantaine d'associations adhérentes à la charte) souffre d'un déficit de reconnaissance. L'inscription de ce dispositif dans le périmètre du Comité national de soutien à la parentalité constitue une opportunité pour nouer d'autres partenariats et améliorer le maillage territorial.

1.3. Les acteurs de la politique de soutien à la parentalité

Les partenaires de la Direction générale de la cohésion sociale sont nombreux :

- au niveau national tout d'abord : différentes directions du ministère des Affaires sociales, des autres ministères (Éducation nationale, Famille, Justice, Intérieur, etc.), de la CNAF, principal partenaire et financeur, du fait notamment de la diminution constante des crédits du programme budgétaire de l'État consacré aux « familles vulnérables », mais aussi de la Mutualité sociale agricole (MSA), des représentants des collectivités territoriales tels que l'Association des départements de France (ADF), l'Association des maires de France (AMF), ainsi que des associations généralistes sur les sujets familiaux ou plus largement sociaux et médicosociaux, telles l'Union nationale des associations familiales (UNAF), l'Union nationale des centres communaux d'action sociale (UNCCAS), l'Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux (UNIOPSS), et des associations dites « têtes de réseau », c'est-à-dire fédérant et coordonnant les initiatives et associations locales sur les différents axes de cette politique de soutien à la parentalité ;
- au niveau local ensuite : les services déconcentrés des ministères précédemment évoqués, les rectorats, les caisses locales du régime général (CAF) et du régime agricole (MSA), les différents niveaux de collectivités locales, mais surtout les communes ou les intercommunalités et les départements, et enfin diverses associations qui œuvrent sur le terrain, notamment les Unions départementales des associations familiales (UDAF).

1.4. Les ressources consacrées à la politique de soutien à la parentalité

Les financements dont bénéficient les actions de soutien à la parentalité proviennent de sources diverses, qui sont difficiles à consolider. Leur montant total s'établit à environ 120 millions d'euros en 2010, dont 50 % financés par la branche famille de la sécurité sociale (CNAF et MSA), 22 % par l'État (sur quatre programmes budgétaires différents) et 28 % par les collectivités territoriales (régions, départements et communes).

2 ■ Les enjeux du pilotage au niveau tant national que local

2.1. Le renforcement du pilotage au niveau national

Suite aux préconisations de plusieurs corps de contrôle ou d'instituts d'étude, présentées ci-dessus, une réforme du pilotage des dispositifs de soutien à la parentalité a eu lieu en 2010, en commençant par le niveau national.

Lors des États généraux de l'enfance organisés en 2010, plusieurs préconisations ont été retenues dans le domaine du soutien à la parentalité. Outre la mise en place du Comité national et des Comités départementaux de soutien à la parentalité, dont il sera question ci-dessous, ces préconisations portaient notamment sur une meilleure diffusion de l'entretien prénatal précoce, sur l'édition d'un livret sur la coparentalité et sur la création d'un site Internet dédié aux parents. Ces trois préconisations ont été mises en œuvre.

Un Comité national de soutien à la parentalité a donc été mis en place : le décret n° 2010-1308 du 2 novembre 2010 en porte création. Il s'agit d'une instance de pilotage unique des dispositifs de soutien à la parentalité définis par l'État et les organismes de la branche famille de la sécurité sociale.

Volontairement, il avait été décidé de ne pas prendre en compte dans le champ de travail de ce comité, au moins dans un premier temps, les sujets strictement liés à la santé publique telles la protection maternelle et infantile ou la lutte contre les addictions, pour se concentrer sur les axes plus sociaux avec, à cadre budgétaire constant, des actions qui visent avant tout à améliorer la connaissance de ces dispositifs et leur mise à la disposition des familles.

Ce comité a donc pour objectif de rendre plus efficace le pilotage des dispositifs de soutien à la parentalité et d'assurer une meilleure coordination des actions menées en faveur des parents. Plus précisément, il a pour mission d'aider à la définition, à la mise en œuvre, au suivi et à l'évaluation des politiques de soutien à la parentalité dans le cadre des dispositifs des REAAP, des PIF, du parrainage, de l'accompagnement à la scolarité et de la médiation familiale. Il peut être consulté par les ministres concernés sur toute question relative aux politiques de soutien à la parentalité. Il se réunit deux fois par an. Les premiers travaux mettent en évidence deux éléments centraux dans la conduite des politiques de soutien aux parents.

Premièrement, l'importance de l'implication de l'État dans une démarche de prévention précoce, qui vise à éviter le coût économique et social de prises en charge éventuelles, mais surtout à limiter le mal-être individuel et social et le développement d'inégalités sanitaires, sociales ou éducatives. Ce concept de « prévention précoce », issu de travaux anglo-saxons, n'est apparu en France qu'au milieu des années 2000, notamment avec la publication du rapport de l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM) sur les

«troubles de conduite chez l'enfant et l'adolescent»¹, du rapport du sénateur Jean-Marie Bockel², des travaux du Centre d'analyse stratégique³, etc. Cette prévention peut être définie comme «un ensemble d'actions mises en œuvre dès le jeune âge en direction d'une population présentant un risque de vulnérabilité, afin d'éviter des conséquences dommageables pour l'individu comme pour la collectivité». Il en existe de nombreuses expériences, souvent très ciblées et locales, qui prennent place dans le contexte d'une crainte permanente exprimée par des professionnels que soit théorisée et appliquée une conception prédictive, donc déterministe, de la délinquance juvénile. Les dispositifs de parentalité décrits ci-dessus visent incontestablement à permettre la prévention précoce, en s'adressant à toutes les familles, avec une attention particulière portée aux plus vulnérables.

En second lieu, les travaux mettent en évidence l'importance de la valorisation de la responsabilité individuelle des parents, complémentaire de la responsabilité publique. Il s'agit de permettre une «relégitimisation» du parent comme premier responsable de l'éducation de son enfant.

2.2. L'amélioration de la coordination au niveau local

La diversité des actions et des acteurs locaux nécessite une réforme du pilotage local, qui doit néanmoins préserver le rôle de l'État. La Cour des comptes a également préconisé dans le rapport précité une réorganisation du pilotage local de cette politique. Elle a fait le constat d'un empilement des dispositifs : «Se pose dès lors la question du pilotage, notamment local, qui doit avant tout être uniformisé pour devenir commun à l'ensemble des démarches de prévention, pour que les décisions, y compris celles relatives à leur financement, soient prises au plus près des besoins des parents». Dans ses conclusions et recommandations, la Cour note également : « Cette réorganisation du pilotage local, qui devrait en tout état de cause fédérer l'ensemble des dispositifs, en

[1] INSERM (2006), *Les troubles de conduite chez l'enfant et l'adolescent*, Paris, La Documentation française, mars.

[2] Bockel J.-M. (2010), *La prévention de la délinquance des jeunes*, rapport au président de la République, Paris, La Documentation française, novembre.

[3] Voir entre autres Malochet G. et Capelier F. (2010), « La prévention précoce : entre acquis et controverses, quelles pistes pour l'action publique ? », *La Note d'analyse*, n° 205, Centre d'analyse stratégique, décembre, www.strategie.gouv.fr/content/note-d%E2%80%99analyse-205-la-prevention-precoce-entre-acquis-et-controverses-queelles-pistes-pour-l%E2%80%99; Centre d'analyse stratégique (2008), Colloque « Responsabilisation des parents : une réponse à la délinquance des mineurs », 21 janvier, www.strategie.gouv.fr/system/files/09_actes_responsabilisation_des_parents_1.pdf.

particulier en fusionnant les comités spécifiques existants, doit s'accompagner d'une évaluation de ces démarches »¹.

Le rapport public annuel de la Cour des comptes de 2009

La Cour des comptes consacrait en 2009 une partie de son rapport annuel à l'évaluation des dispositifs de soutien à la parentalité. Les principales critiques portent sur l'empilement des dispositifs dispersés géographiquement et sans articulation entre eux ; sur le défaut d'une réflexion sur l'accès des parents à l'information ; sur le manque d'évaluation des dispositifs ; sur les financements épars, mal connus et souvent incertains ; et de façon plus globale sur la question des pilotages, notamment locaux, que l'on souhaite plus uniformes.

En ce qui concerne l'organisation géographique des services, on insiste surtout sur le manque d'articulation entre les REAAP, les CLAS, les mesures de soutien scolaire prises par le ministère de l'Éducation nationale, la médiation familiale, le conseil conjugal et familial, les lieux d'accueil parents-enfants, les espaces-rencontres ou encore les maisons des adolescents. En ce qui concerne l'éducation des parents, on insiste sur les services d'ampleur très inégale offerts sur le territoire par les PIF, sur leur difficulté à atteindre les familles en situation de précarité, ou sur le manque d'articulation avec les autres structures d'accueil des familles. On spécifie par ailleurs à propos de l'évaluation des dispositifs : « L'impact réel des actions de soutien à la parentalité est mal connu et il n'est pas rare qu'une même action fasse l'objet de données contradictoires ». Les financements éclatés font, selon la Cour, écho à l'hétérogénéité des actions. Les crédits apportés par les collectivités locales au financement des divers dispositifs préventifs sont jugés mal connus et pas toujours différenciés.

On peut lire en conclusion du rapport que le pilotage des actions de soutien à la parentalité doit être repensé et confié aux acteurs de terrain les plus proches des familles, notamment celles en difficulté. Pour ce faire, on suggère que les collectivités locales jouent un rôle déterminant dans la définition et la conduite des politiques locales. La Cour insiste par ailleurs sur le fait que les CAF se déclarent prêtes à assumer ce rôle. Selon elle, la réorganisation du pilotage local doit en tous les cas fédérer l'ensemble des dispositifs, en particulier en fusionnant les comités spécifiques existants.

[1] Cour des comptes (2009), *Rapport public annuel 2009*, Paris, La Documentation française, Chapitre « Les politiques de soutien à la parentalité ».

Le maintien de l'implication de l'État dans les dispositifs de parentalité au niveau local paraît essentiel pour plusieurs raisons : le soutien à la parentalité suscite un intérêt fort des ministres en charge de la Famille, qui proposent régulièrement des actions dans ce domaine ; les dispositifs de soutien à la parentalité permettent de maintenir l'État dans une démarche de prévention, essentielle à la cohésion sociale ; la multiplicité des partenaires qui s'engagent dans ces dispositifs (caisses, Éducation nationale, collectivités locales, associations, etc.) nécessite que l'État joue un rôle fédérateur.

À cet égard, l'analyse des derniers bilans annuels réalisés montre une implication forte des services déconcentrés du ministère des Affaires sociales – les Directions départementales de la cohésion sociale (DDCS) – dans les comités de pilotage de ces dispositifs, et ce malgré les difficultés de l'année 2009-2010 liées à la vaste réorganisation de ces services autour des préfectures et au transfert d'une partie du financement de ces dispositifs à la CNAF.

Les autres acteurs très impliqués localement sont les CAF, qui pilotent ou copilotent souvent le dispositif ; les caisses de mutualité sociale agricole ; les autres services déconcentrés de l'État, notamment dans les zones urbaines sensibles ou les zones rurales en difficulté ; les collectivités territoriales ; le tissu associatif, notamment les UDAF. On peut mettre en évidence une grande diversité, tant dans l'implication de chacun de ces acteurs que dans les organisations retenues (nombre de comités de pilotage et de comités des financeurs, conception plus ou moins large de la parentalité, impliquant ou pas les acteurs de la prévention de la délinquance, de la santé...), que dans les dispositifs territoriaux proposés aux parents. En plus des comités de pilotage, essentiellement chargés de la définition et de la coordination des politiques locales, existent en effet également des comités des financeurs, plus spécifiquement chargés de la bonne répartition des crédits : ils doivent faire en sorte à la fois qu'il n'y ait pas de double emploi et que des crédits soient bien réservés aux projets prioritaires pour garantir la cohésion sociale sur le terrain.

Ainsi, le bilan des CLAS pour l'année 2009-2010, réalisé à partir d'une remontée d'information sur base déclarative de 98 départements, souligne les éléments suivants :

- la composition du comité de pilotage : les membres les plus fréquemment représentés au sein des comités départementaux sont l'Inspection académique (95 %), la CAF (92 %), la DDCS (87 %), les conseils généraux/ communauté d'agglomération/ communauté de communes (65 %), la

Préfecture (64 %), l'Agence pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSE) (62 %), la MSA (47 %), les communes (39 %) ;

- le pilotage du comité départemental : dans 31 % des départements, il est assuré par la DDCS et dans 26 % des départements par la CAF.

Le bilan des REAAP pour 2009 (réalisé à partir de 94 réponses aux questionnaires adressés aux DDCS ; d'une enquête menée par la CNAF auprès de CAF ; et d'une étude menée en 2009 par un prestataire privé) montre les éléments suivants :

- 62 % des DDCS ou DDCSPP¹ sont impliquées directement dans le pilotage ou le copilotage ;
- sur 89 départements qui ont répondu à la question relative au pilotage du dispositif, 9 DDCS(PP) pilotaient seules le dispositif, 46 contribuaient au copilotage, 34 n'étaient pas impliquées dans le pilotage.

L'animation des REAAP : l'exemple des Pyrénées-Atlantiques

À la demande de la Direction départementale des affaires sanitaires et sociales (DDASS) des Pyrénées-Atlantiques, la CAF de Pau a accepté, dès 1999, d'assurer le copilotage des REAAP en y intégrant une fonction d'animation. La chargée de mission embauchée pour assurer cette fonction doit « être force de proposition en termes d'actions inter-institutionnelles liées à la parentalité (...) et personne ressource pour les porteurs de projets sur cette thématique ». Elle a également pour mission de « veiller à entretenir l'esprit et les principes d'action portés dans la charte des REAAP »².

L'animation du Réseau Appui Parents 64 (RAP 64) a favorisé la mise en réseau des différents acteurs (parents, professionnels, institutions, élus, associations) structurée autour de trois axes forts :

- une « rencontre départementale des adhérents au RAP 64 » rassemblant chaque année les personnes qui apportent un soutien au développement des actions d'appui à la parentalité. Il peut s'agir de bénévoles ou de professionnels engagés au titre d'une institution ou d'une association ;
- une « journée départementale des familles » organisée la première semaine de février dans une quarantaine de sites du département. Cette journée a pour objectif d'aller à la rencontre des familles, de recueillir leur témoignage et de présenter les différents services offerts dans le domaine de l'appui à

[1] DDCSPP : Direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations.

[2] Missions et attributions de la chargée de mission du Réseau Appui Parents 64.

la parentalité. Elle s'organise autour de spectacles, de théâtres-forums ou d'ateliers partagés entre parents et enfants ;

- des actions de formation, à destination des professionnels et des bénévoles, sur diverses thématiques telles que « le travail en réseau », « que veut dire accompagner les parents ? », etc.

La diversification des approches permet de susciter l'adhésion des parents et de favoriser leur implication. Un certain nombre d'initiatives parentales sont ainsi repérées et soutenues chaque année dans le cadre du REAAP.

Le fonctionnement du RAP 64 permet de construire un fil conducteur et une cohérence d'action pour les familles : « un groupe de parole peut déboucher sur un projet de départ en vacances, puis se transformer en atelier parents-enfants, avec une pause en forme de conférence puis une sortie familiale »¹. Doté des moyens nécessaires à l'animation et à l'accompagnement des porteurs de projet, le RAP 64 permet de réactualiser en permanence l'état des lieux des besoins des familles et des attentes des professionnels.

Bien repéré par les différents acteurs grâce à un pilotage institutionnel clair, le RAP 64 a su créer les conditions d'une appropriation de valeurs communes explicites autour de la reconnaissance des compétences parentales, d'une confiance d'action entre les différents acteurs et de pratiques professionnelles efficaces et évaluées.

La juxtaposition de ces comités de pilotage pose la question de leur mise en cohérence. Il a été choisi jusqu'à maintenant de ne pas créer de comités départementaux formels par décret, mais plutôt de demander aux préfets d'assurer une coordination départementale au moyen de dispositifs souples et adaptés au terrain.

3 ■ Les évaluations de la politique de soutien à la parentalité

La Cour des comptes, dans le rapport précité, a jugé les différents dispositifs évoqués ci-dessus trop disparates, sans tête de file, provoquant l'éparpillement des crédits.

D'autres évaluations ont été réalisées pour estimer notamment la performance des REAAP. Deux évaluations de l'IGAS, l'une de 2004, très positive sur l'objectif de cet outil, et l'autre, remise quatre ans plus tard, en décembre 2008,

[1] CNAF (2011), *op. cit.*

préconisant de rendre les CAF responsables de la gestion des dispositifs REAAP et CLAS, de fusionner les différents comités de pilotage relatifs au soutien à la parentalité et de préserver la présence de l'État pour assurer le pilotage stratégique et fédérer les acteurs au niveau départemental et national. Le rapport envisageait la création d'une instance nationale.

Dernièrement, une évaluation nationale des REAAP commandée par la DGCS a été effectuée par le Cabinet ASDO et rendue en septembre 2009. Elle porte sur l'analyse qualitative du fonctionnement des REAAP, notamment sur les modalités de leur pilotage et de leur coordination, au travers de l'étude de cinq réseaux départementaux REAAP dont les pilotages étaient organisés différemment : Gironde (pilotage par la CAF), Seine Saint-Denis (pilotage associatif), Gard (pilotage par la DDASS), Aveyron (pilotage par la Mutualité sociale agricole) et Saône-et-Loire (pilotage par le Conseil général). Elle a impliqué la rencontre des pilotes, des institutionnels, des porteurs d'action et de parents.

Cette dernière étude met en avant la vocation généraliste et « universaliste » du dispositif, qui s'adresse à tous les parents quel que soit le territoire, contrairement aux Contrats urbains de cohésion sociale (CUCS) ou au programme de réussite éducative. Elle insiste aussi sur le positionnement basé sur la participation et l'écoute des parents : construit sur l'implication et la reconnaissance du rôle des parents, ce dispositif n'est pas stigmatisant mais s'appuie sur la reconnaissance et la valorisation de leurs compétences, induisant de ce fait la libre adhésion des parents, la pédagogie par les pairs et le développement de l'échange de pratiques. La forte mobilisation des acteurs institutionnels est aussi soulignée dans l'étude. On peut y lire que les REAAP suscitent une forte adhésion et constituent un réseau interinstitutionnel conséquent d'échanges, permettant non seulement la confrontation de pratiques, mais aussi conduisant à partager les ressources. De sa charte fondatrice se dégage ainsi une forte identité autour de principes et valeurs auxquels adhèrent de multiples partenaires, y compris de petites associations créées à l'instigation de parents.

L'étude préconise de formaliser le pilotage, notamment de fixer une composition *a minima* du pilotage et de définir les attributions et orientations du réseau en veillant à l'articulation entre les différents dispositifs départementaux. Elle préconise aussi d'encadrer la fonction d'animation en la dissociant de la fonction de pilotage.

Le Haut Conseil de la famille (HCF) a examiné de façon très approfondie les politiques de parentalité en 2010. Il en a conclu qu'elles avaient une forte utilité en matière de cohésion sociale, à condition d'être bien pilotées, coordonnées et financées. Le HCF préconise également que soient consacrés les moyens nécessaires à l'accompagnement social et professionnel des foyers monoparentaux les plus en difficulté, particulièrement ceux qui relèvent du Revenu de solidarité active (RSA), ainsi que ceux qui doivent faire face à un risque ou une rupture familiale.

Deuxième Partie

Objectifs, publics et caractéristiques des programmes de soutien à la parentalité

Chapitre 6

L'évaluation des programmes

Marie-Pierre Hamel

Chargée de mission

Centre d'analyse stratégique

Pour savoir si les services de soutien à la parentalité atteignent leurs objectifs, plusieurs acteurs cherchent à en évaluer les résultats. Ce chapitre détaille ces évaluations afin de mieux comprendre comment elles peuvent apporter la preuve de l'efficacité, à différents niveaux, de ces politiques.

En s'intéressant au devenir des enfants vivant dans des milieux défavorisés, une première catégorie d'études insiste sur la plus-value de ces programmes par rapport aux prestations monétaires : bien qu'essentielles, celles-ci ne suffisent pas à assurer un meilleur avenir à ces enfants. Les programmes de soutien aux parents et aux enfants, comme les services de garde de qualité ou de soutien scolaire, associés à des programmes de soutien à la parentalité et à d'autres services (aide à la recherche d'emploi, etc.) influent davantage sur l'avenir des enfants. En allant plus loin, des chercheurs ont analysé les résultats de certains programmes combinant soutien à la parentalité et éducation en termes de rapport coûts-bénéfices. Ils ont démontré que les actions développant les capacités des enfants permettent à terme d'économiser sur le coût des programmes sociaux d'aide aux décrocheurs, aux personnes sans emploi, aux individus souffrant de problèmes de santé et de troubles mentaux, etc. En se limitant aux programmes de soutien à la parentalité *stricto sensu*, d'autres travaux ont évalué leur capacité à atteindre les objectifs qu'ils se donnent (améliorer le comportement des enfants, réduire les châtiments corporels, favoriser la réussite scolaire, etc.). Ces évaluations formelles (*evidence-based*) ont permis de créer des programmes de soutien standardisés ou duplicables. D'autres évaluations moins formelles ont pour leur part permis d'améliorer l'efficacité de certaines initiatives en comblant leurs lacunes, en transformant les programmes, etc.

1 ■ Des prestations monétaires insuffisantes pour combattre certaines inégalités

De façon générale, et dans une optique d'investissement social, les chercheurs soulignent l'importance des programmes de soutien à la parentalité en vue d'offrir un meilleur avenir aux enfants issus de milieux défavorisés (réussite scolaire, professionnelle, santé mentale, etc.). Le soutien à la parentalité, de même que des services de soutien aux parents comme des services de garde et d'éducation de qualité, et d'autres services pouvant venir en aide aux parents (santé, emploi, etc.) sont alors perçus comme un complément essentiel aux prestations monétaires visant à augmenter le revenu de ces familles. On constate en effet que le soutien monétaire ne suffit pas à améliorer la vie et l'avenir d'enfants dont les parents souffrent généralement de plusieurs « handicaps » (addiction, dépression, stress, faible niveau d'études, isolement, etc.), handicaps qui ne disparaissent pas avec une hausse des revenus.

Susan Mayer démontre ainsi, dans une recherche de référence publiée à la fin des années 1990¹, que dans plusieurs pays développés disposant d'ores et déjà de prestations pour subvenir aux besoins élémentaires des familles, l'accroissement des prestations monétaires aux familles n'est pas automatiquement source d'une augmentation des opportunités offertes aux enfants. En analysant plusieurs enquêtes longitudinales, ses travaux mettent en évidence que l'accroissement du revenu n'a que peu d'impact sur divers facteurs associés à la « réussite » des enfants tels que la réussite scolaire, l'acquisition de certaines habilités dont les compétences sociales, la santé mentale et émotionnelle, les chances de vivre plus tard dans un bon environnement, de trouver un travail, de ne pas développer des addictions, etc. La pauvreté est ainsi souvent associée à de faibles compétences professionnelles, à la dépression ou l'addiction, à l'isolement social, à des difficultés familiales – autant de problèmes qui sont difficilement résolus par une hausse, souvent modeste, des transferts sociaux. L'amélioration des conditions matérielles n'entraîne pas mécaniquement une augmentation des chances de « réussite » des enfants. Les conclusions de l'étude n'appellent aucunement à diminuer les budgets sociaux mais plutôt et entre autres à investir dans les services de soutien aux parents (services de garde, de santé, de soutien à la parentalité) qui jouent un rôle important dans les trajectoires des enfants².

[1] Mayers S. E. (1997), *What Money Can't Buy, Family Income and Children Life Chances*, Harvard : Harvard University Press.

[2] Damon J. (2009), *Questions sociales, analyses anglo-saxonnes, socialement incorrect ?*, Paris, PUF.

2 ■ Des analyses en termes de rapport coûts-bénéfices

Aux États-Unis, validant l'approche en termes d'investissement social, des évaluations longitudinales sur de nombreuses années ont permis de quantifier les bénéfices en capital humain ainsi que la réduction des coûts sanitaires et sociaux induits. Précisons que ces évaluations ne portaient pas que sur les programmes de soutien à la parentalité mais plutôt sur des initiatives combinant divers soutiens (éducation préscolaire, services de santé, services de garde, soutien à la parentalité, etc.).

On dit souvent que chaque dollar dépensé pour les programmes d'intervention précoce rapporte plus tard 17 dollars en économie de coûts. Ce calcul provient d'évaluations du programme *HighScope Perry Preschool Curriculum* (voir encadré suivant). La dernière évaluation, datant de 2005, démontre que les enfants ayant pris part au programme entre 1962 et 1967, et âgés aujourd'hui d'environ 45 ans, gagnent plus d'argent, ont commis moins de crimes, ont plus souvent obtenu leur diplôme d'études secondaires et ont moins recours aux services sociaux que la cohorte qui n'a pas bénéficié du programme (voir graphique p. 135)¹.

À partir de ces résultats, les économies réalisées pour les pouvoirs publics sont aussi estimées (voir tableau p. 135). Elles sont quantifiées en comparant les coûts initiaux du programme par enfant par rapport à certaines de leurs caractéristiques à l'âge adulte : leurs salaires, les impôts payés, le recours à l'aide sociale et les frais déboursés par l'État en matière de justice s'ils commettent des actes criminels. L'influence du programme sur les coûts en matière de santé n'est pas considérée, mais une étude distincte a donné des résultats positifs. Précisons que ces études tiennent uniquement compte du rendement financier pour les enfants ayant participé au programme. Elles ne considèrent pas les bénéfices qui proviennent des modifications des comportements parentaux. Des programmes du même type offrent par exemple aux parents des aides à la recherche d'emploi ou des formations professionnelles, ou leur permettent d'avoir plus de temps pour travailler ou se former, ce qui représente sur le long terme des économies substantielles pour les pouvoirs publics².

[1] McCain N., Mustard J. F. et McCuaig K. (2011), *Le point sur la petite enfant 3. Prendre des décisions, agir*, Toronto : Margaret & Wallace McCain Family Foundation.

[2] *Ibid.*

Précisons que d'autres programmes d'éducation préscolaire américains, l'*Abecedarian Study* et les *Chicago Child-Parent Centers*, ont donné lieu à des évaluations du même type, pour des cohortes suivies pendant une quarantaine d'années.

✔ Le *HighScope Perry Preschool Curriculum*

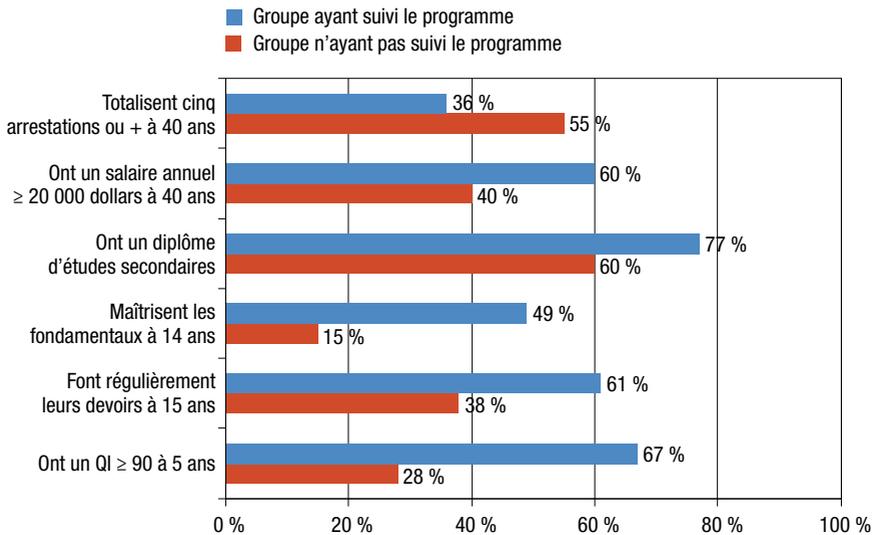
Le *HighScope Perry Preschool Curriculum* est un programme d'éducation préscolaire américain fondé sur l'idée que les enfants apprennent mieux lorsqu'ils jouent un rôle actif dans leurs apprentissages, en les planifiant eux-mêmes, en les mettant en œuvre et en réfléchissant à leur sujet. Les adultes doivent donc les encourager à faire des choix, à résoudre les problèmes par eux-mêmes. Cette approche participative repose notamment sur les travaux de Jean Piaget.

À titre expérimental, le programme a été conduit de 1962 à 1967 aux États-Unis auprès d'enfants afro-américains âgés de 3 et 4 ans dans une banlieue du Michigan. Dans un centre d'éducation préscolaire, les professeurs devaient mettre en œuvre des activités fondées sur cette philosophie éducative, pour des sessions de deux heures et demie tous les matins de la semaine. Un après-midi par semaine, les professeurs se rendaient au domicile des parents pour rencontrer les enfants et leurs mères. Ces visites avaient pour but d'impliquer les mères dans le « processus éducatif », de les conseiller dans l'instauration de ce programme éducatif à la maison. Il s'agit donc avant tout d'une méthode d'apprentissage mise en œuvre par des personnels qualifiés directement auprès des enfants, mais qui comporte une partie de soutien à la parentalité puisque l'on apprend aux parents à appliquer cette méthode.

Les enfants ayant participé au programme ont été suivis sur près de 40 ans, avec un groupe contrôle, de façon à mesurer les effets du programme. Ces « enfants » ont été régulièrement questionnés, leur situation a été analysée à l'aide de données de services sociaux, etc. On a ainsi constaté que les enfants ayant participé au programme avaient plus de chance d'être diplômés, de ne pas avoir de dossier criminel, de ne pas dépendre de l'aide sociale, et qu'ils avaient à l'âge adulte des revenus plus élevés que les individus de la cohorte n'ayant pas participé au programme. Ce programme standardisé a été depuis mis en œuvre dans de nombreux pays et par divers acteurs comme des agences privées ou publiques, des services de garde et de pré-éducation, des centres de la petite enfance, etc.

www.highscope.org/content.asp?contentid=219.

Les effets du programme HighScope Perry Preschool



Source : Schweinhart L. J., Montie J., Xiang Z., Barnett W. S., Belfield C. R. et Nores M. (2005), Lifetime effects : The HighScope Perry Preschool study through age 40 (Monographs of the HighScope Educational Research Foundation, 14), Ypsilanti, MI : HighScope Press

HighScope Perry Preschool : valeur nette des coûts et bénéfices jusqu'à 27 ans

1. Coût du préscolaire pour l'enfant de 3-4 ans	12 148 \$
2. Diminution du coût pour le gouvernement en matière d'éducation spécialisée pour l'enfant (de la maternelle à la fin du secondaire, soit de 5 à 18 ans)	6 365 \$
3. Diminution des coûts directs du système judiciaire pénal pour l'activité criminelle de l'enfant, 15-28 ans [a]	7 378 \$
4. Diminution des coûts directs du système judiciaire pénal pour la projection de l'activité criminelle de l'enfant, 29-44 ans [a]	2 817 \$
5. Revenus supplémentaires dus à l'emploi de l'enfant, 19-27 ans	8 380 \$
6. Projection des revenus supplémentaires dus à l'emploi de l'enfant, 28-65 ans	7 565 \$
7. Diminution des pertes tangibles des victimes de crimes, 15-44 ans	10 690 \$

Total des bénéfiques	43 195 \$
Total des bénéfiques excluant les projections (b)	32 813 \$
Bénéfices moins coûts	31 047 \$
Bénéfices moins coûts excluant les projections (b)	20 665 \$

Notes : toutes les valeurs sont nettes en dollars de 1996 au temps 0, calculées avec un taux d'escompte de 4 %.

(a) Les coûts directs du système judiciaire pénal sont les coûts administratifs de l'incarcération.

(b) Les bénéfices provenant de la projection de la diminution de l'activité criminelle (4) et des revenus supplémentaires anticipés dus à l'emploi (6) sont exclus.

Source : Karoly et al. (1998) et Barnett (1993), cité par Heckman J. J. (2004), « Investir auprès des jeunes enfants », Conférence publique, université de Montréal, Faculté des arts et des sciences, Centre d'excellence pour le développement des jeunes enfants, Fondation Lucie et André Chagnon, 27 mai

3 ■ Évaluer les résultats des programmes de soutien à la parentalité par rapport aux objectifs qu'ils se donnent

L'évaluation du projet *HighScope Perry Preschool* présentée ci-dessus est de type *evidence-based* en ce qu'elle compare un groupe « participant » et un groupe « contrôle » n'ayant pas bénéficié de l'intervention. Toutes les évaluations ne peuvent cependant pas suivre des cohortes d'enfants sur plus de quarante ans et estimer, outre les effets du programme sur les enfants et les parents, le rapport coûts-bénéfices en termes d'investissement. Certaines cherchent à mesurer les effets de programmes en fonction des objectifs qu'ils se donnent sur le plus court terme.

De nombreux pays mettent ainsi souvent en œuvre des programmes de soutien à la parentalité standardisés (*evidence-based*). Il s'agit de dupliquer des programmes d'actions qui ont été évalués selon une méthode que l'on peut qualifier d'expérimentale ou quasi expérimentale (*voir ci-dessous*). Dans des États où les dépenses sociales sont traditionnellement dirigées vers les populations les plus pauvres ou les plus exclues, chaque programme doit justifier de son efficacité, ce à quoi se prêtent fort bien ces programmes standardisés.

Parmi ces dispositifs, on trouve des initiatives comme *The Incredible Years Programs*¹, un programme élaboré aux États-Unis et mis en œuvre dans plus de 15 pays ; le *Home Instruction for Parents of Preschool Youngsters (HIPPY)*², un programme israélien utilisé dans 12 pays ; le projet américain *Fast Track*³ ; le *Positive Parenting Program (PPP)*⁴, développé en Australie il y a trente ans et mis en œuvre notamment en Allemagne, au Canada, aux Pays-Bas ou en Suisse ; le *Video-feedback to Promote Positive Parenting (VIPP)*⁵, un programme d'origine néerlandaise ; *Strengthening Families Program (SFP)*⁶, un programme américain pour les parents qui ont des troubles de consommation et de dépendance aux drogues, utilisé dans une quinzaine de pays ; le programme australien *Parents Under Pressure*⁷ ; les *Nurturing Parenting Programs*⁸ américains qui cherchent à prévenir la récurrence de mauvais traitements sur les enfants ; ou encore le programme américain *Talking Parents, Healthy Teens*⁹ qui a la particularité de prendre place en entreprise.

Ces programmes sont également présents dans les pays nordiques, en Allemagne, en France et en Suisse mais ils y sont beaucoup moins développés. Il ne faut pas pour autant en déduire que ces pays ne cherchent pas à évaluer les résultats des actions de soutien à la parentalité. Ils s'efforcent d'évaluer autrement les programmes qu'ils mettent en œuvre. Il s'agit par exemple de s'intéresser à la pertinence d'une action pour une famille en particulier plutôt que pour une majorité de familles. Les évaluations peuvent par ailleurs être plus ponctuelles et moins « scientifiques », ou encore porter sur des dimensions telles que la satisfaction des usagers.

3.1. Des protocoles d'évaluation expérimentaux

Ces programmes *evidence-based* ont pour principale caractéristique d'avoir été évalués de façon expérimentale ou quasi expérimentale. Les évaluations que l'on peut qualifier d'expérimentales analysent les résultats d'un programme en comparant un groupe d'individus ayant participé au programme (groupe

[1] Action n° 5.

[2] Action n° 2.

[3] Action n° 8.

[4] Action n° 12.

[5] Action n° 3.

[6] Action n° 18.

[7] Action n° 19.

[8] Action n° 21.

[9] Action n° 40.

expérimental) à un groupe d'individus n'y ayant pas participé (groupe contrôle). Les individus doivent avoir été arbitrairement répartis entre ces deux groupes.

Les évaluations quasi expérimentales comparent pour leur part un groupe qui a bénéficié d'un programme à un groupe contrôle comprenant des individus qui ont des caractéristiques analogues à celles du groupe expérimental. Cette approche engendre moins de certitudes que l'approche expérimentale car les individus ne sont pas assignés de façon aléatoire à chacun des groupes.

Un programme qui a été évalué, mais sans groupe « contrôle », ne peut pas être qualifié d'*evidence-based*, même si ses résultats sont prometteurs. Il est en effet alors impossible de savoir si les changements observés chez les participants sont liés ou non au programme.

L'évaluation d'un programme *evidence-based* doit être elle-même soumise au contrôle de « pairs » indépendants, qui n'ont participé ni à la création ni à la mise en œuvre du programme. Ces pairs doivent examiner la méthode d'évaluation et adhérer à ses conclusions. Dans certains pays comme les États-Unis, les évaluations de ce type doivent par ailleurs obtenir l'approbation d'une agence fédérale ou d'un centre de recherche « respecté ».

Les effets évalués sont évidemment les dimensions sur lesquelles un programme prétend agir. Il s'agit par exemple de limiter les comportements négatifs et coercitifs des parents dans leurs interactions avec leurs enfants ; de réduire les problèmes comportementaux des enfants à l'école et/ou à la maison ; d'accroître les liens affectifs entre les parents et les enfants ; de favoriser la réussite scolaire des enfants ; d'augmenter la confiance des parents dans leur capacité à bien éduquer leurs enfants ; de réduire le besoin d'avoir recours à des services d'éducation spécialisés, de réduire l'occurrence de comportements « délinquants » ; de limiter les troubles de l'addiction des enfants ; de limiter les mauvais traitements ; ou encore, à plus long terme, de favoriser la réussite professionnelle.

D'autres dimensions de ces programmes peuvent aussi être évaluées. On pense à leur coût, à la qualité de la formation donnée aux intervenants, à la disponibilité d'un soutien dans le processus de mise en œuvre et à la simplicité de la mise en œuvre.

L'atteinte de résultats peut être évaluée en fonction des questions posées aux participants, mais aussi en fonction de phénomènes observables (par exemple, la récurrence de mauvais traitements, l'amélioration des résultats scolaires, la réussite professionnelle si l'évaluation observe des cohortes sur le long terme).

On peut aussi imaginer un protocole qui évaluerait les compétences acquises par les participants à un programme à l'aide d'un test écrit.

Précisons enfin que tous les programmes qualifiés d'*evidence-based* n'ont pas la même probabilité d'être effectifs. Certains peuvent être évalués par un nombre très variable d'études. Les participants peuvent par ailleurs être suivis sur des périodes plus ou moins longues. La taille de l'échantillon analysé peut également varier. La qualité des méthodes analytiques utilisées peut aussi être inégale. L'évaluation peut avoir, ou non, été dupliquée dans plusieurs contextes (pays, régions, etc.) et pour différents publics (origine culturelle, etc.). Dernier point, les effets « observés » d'un programme peuvent être plus ou moins importants. Un programme peut par exemple réduire de 10 % les actes de délinquance des enfants dans l'année qui suit sa mise en œuvre, alors qu'un autre peut les réduire de 25 %.



Le Home Instruction for Parents of Preschool Youngsters

Le *Home Instruction for Parents of Preschool Youngsters (HIPPPY)* est un programme développé par des universitaires en Israël et mis en œuvre dans 12 pays (Allemagne, Australie, Canada, États-Unis, Italie, Nouvelle-Zélande, etc.). Il est destiné aux parents d'enfants de 3 à 5 ans qui craignent de ne pas avoir les capacités pour aider leurs enfants à acquérir un « savoir scolaire ». Il s'agit d'aider les parents à préparer leur(s) enfant(s) pour l'école. Il illustre bien ce à quoi peuvent ressembler les programmes proposés au domicile des parents (*home-structures*).

Il se fonde principalement sur des fiches d'activités que les parents doivent mettre en œuvre à la maison, de façon quotidienne, sur des plages horaires d'environ 15 minutes. Il s'agit par exemple d'activités destinées à apprendre aux enfants à reconnaître les couleurs, les formes, les nombres, à suivre des directions, à résoudre des problèmes logiques, à raconter des histoires, etc. Des personnels en charge du programme interviennent directement au domicile des parents, mais les parents sont aussi invités à assister à des rencontres en groupe.

Les personnels formés sont eux-mêmes des parents. Une personne chargée de coordonner le programme est par ailleurs nommée dans chaque communauté concernée. En se basant sur ces « parents-formateurs », la réussite du programme repose en grande partie sur l'idée que ces « pairs » peuvent plus facilement acquérir la confiance de familles souvent méfiantes à l'égard des programmes de soutien. En devenant eux-mêmes « parents-formateurs », ces

parents, qui n'ont souvent que peu d'expériences professionnelles, peuvent par ailleurs développer certaines compétences (rédiger des rapports, animer des rencontres, faire preuve de leadership, organiser un planning, etc.) et s'intégrer plus facilement dans leur communauté. On a aussi constaté que de nombreux parents « en difficulté » étaient plus enclins à participer si les interventions se faisaient à leur domicile plutôt qu'en groupe.

De nombreuses études ont corroboré l'efficacité de ce programme. Ces évaluations ont principalement porté sur l'amélioration des « habiletés scolaires » des enfants (langage, numéracie, lecture, etc.) et sur les effets sur les parents en termes de connaissance des étapes du développement de leurs enfants, sur leur façon d'interagir avec leurs enfants, etc.

www.hippy.org.il/html/index.html

✓ Le programme *Video-feedback to Promote Positive Parenting* (Pays-Bas)

Le programme néerlandais *Video-feedback to Promote Positive Parenting* (VIPP), développé par des spécialistes de l'université de Leiden, s'adresse aux parents d'enfants âgés de 9 mois à 5 ans. Il se base sur la « théorie de l'attachement » qui insiste sur l'importance cruciale des réponses des parents aux besoins émotionnels de leurs enfants. Il s'agit surtout de donner confiance aux parents dans leur capacité à être de « bons parents ».

Le programme repose sur le principe suivant : des parents sont filmés alors qu'ils interagissent avec leurs enfants. Avec l'aide d'une personne formée, ils sont ensuite amenés à réfléchir sur certaines de ces interactions, sur la façon de les améliorer. Différentes thématiques sont plus particulièrement explorées. On s'intéresse ainsi aux « signaux » qu'envoie le bébé aux parents, aux réponses adéquates à apporter à ces signaux ; à la façon de bien partager des émotions entre parents et enfants.

Il s'agit d'un programme dupliqué à l'étranger et évalué à de nombreuses reprises¹. Des études avec « groupes contrôlés » ont démontré son efficacité pour favoriser chez les mères la reconnaissance des émotions de leurs enfants, l'utilisation d'une discipline « bienveillante », ou le développement d'un attachement durable.

[1] Oates J. (ed.) (2010), *Supporting Parenting*, Early childhood in focus 5, The Open University, p. 27.

♥ Le programme *Head Start* (États-Unis)

Le programme américain *Head Start* a été développé en 1964 dans le cadre des grandes initiatives pour «faire la guerre» à la pauvreté. Il s'est considérablement transformé depuis sa création mais vise toujours à contrer la transmission intergénérationnelle de la pauvreté. Il s'adresse aux enfants âgés de 3 à 5 ans vivant dans des familles à faibles revenus. Le programme *Early Head Start* s'adresse quant à lui aux enfants âgés de 2 et 3 ans.

Il s'agit, par une série d'interventions dont un soutien spécifique aux parents, de faire en sorte que ces enfants soient mieux préparés à intégrer le système scolaire, par l'acquisition d'habiletés cognitives et sociales. Le programme comporte plusieurs dimensions : il inclut une éducation préscolaire, des services de santé comme des soins dentaires, des services sociaux qui aident les parents à trouver des ressources ou un travail, des conseils aux parents sur l'éducation, le développement et le bien-être de leurs enfants.

Des financements fédéraux sont accordés à des agences locales, à des organisations privées, à des écoles, etc., qui souhaitent mettre en place le programme.

De nombreuses évaluations ont eu lieu depuis la création du programme. Elles ont par exemple porté sur le développement cognitif, social et sur la santé physique d'enfants ayant participé au programme par rapport à des groupes d'enfants fréquentant des services privés d'éducation préscolaire ou restant à la maison. Les résultats sont souvent contrastés mais la plupart des études concordent sur le fait que les effets positifs du programme ont tendance à disparaître avec le temps. En ce sens, le soutien apporté aux enfants et aux parents devrait sans doute s'inscrire davantage dans la durée.

www.acf.hhs.gov/programs/ohs/

Ces programmes *evidence-based* présentent des avantages importants. Ils ont d'abord de fortes probabilités d'atteindre les objectifs qu'ils se fixent. Ils peuvent aussi, dans certains cas, permettre de réaliser des économies budgétaires. Les organisations qui choisissent de les appliquer achètent un programme «clés en main». Elles n'ont donc pas à investir pour développer elles-mêmes un programme. L'économie dépend cependant du coût du programme et des «ressources» de l'organisation qui l'achète.

Les interventions sont par ailleurs souvent évaluées en termes de coûts et de bénéfices. On peut ainsi prouver que l'investissement est inférieur aux bénéfices attendus. Lorsque les projets sont financés par des investisseurs privés, comme c'est souvent le cas dans les pays anglo-saxons, ces programmes ont pour avantage de les rassurer en apportant la preuve de leur efficacité. On sait, en d'autres termes, que l'on finance une initiative qui portera ses fruits.

Ces programmes présentent cependant aussi des inconvénients. Leur mise en œuvre est parfois onéreuse, même s'ils permettent de réaliser des économies budgétaires dans certaines circonstances. La plupart sont en effet vendus à des coûts importants aux services, agences, structures, associations, entreprises ou encore collectivités qui veulent les appliquer. Les organisations doivent ainsi souvent acheter un programme « enregistré », des outils spécifiques, et les personnes en charge doivent suivre une formation particulière. Tout dépend donc du coût du programme et des ressources de l'organisation.

Les organisations peuvent aussi considérer que les programmes *evidence-based* proposés ne sont pas adaptés aux publics « locaux », aux besoins d'une communauté, etc. Les programmes laissent en effet souvent peu de place pour des adaptations locales¹.

On remarque par ailleurs que ces programmes *evidence-based*, souvent construits par des universitaires, incluent dès leur conception une dimension évaluative. En d'autres termes, on sait dès le départ sur quels éléments portera l'évaluation et de quelle façon. On a alors tendance à construire un programme en fonction d'objectifs « facilement » mesurables. Pour être facilement évaluables et dupliqués, les programmes de soutien prennent par ailleurs souvent la forme d'interventions se déroulant sur plusieurs séances au contenu bien déterminé et plutôt prescriptif. Des initiatives locales moins bien construites, souvent adaptées au cas par cas, favorisant les discussions spontanées, reposant par exemple sur l'entraide entre parents, peuvent aussi être des outils pertinents pour aider les parents à assumer leur fonction au mieux, mais être difficilement évaluables selon une méthodologie « scientifique ». On pense aussi à des dispositifs locaux d'accompagnement où les objectifs sont « co-construits » avec les parents.

[1] Cooney S. M., Huser M., Small S. et O'Connor C. [2007], « Evidence-based Program : An overview », *What Works, Wisconsin – Research to Practice Series*, n° 6, octobre.

3.2. Des évaluations non expérimentales

L'évaluation des programmes de soutien ne se limite pas aux programmes *evidence-based*. Pour les programmes *research-based*, les résultats sur un groupe peuvent être évalués suite à l'intervention, et sans groupe contrôle. Les résultats peuvent aussi être évalués avant et après l'intervention, et toujours sans groupe contrôle¹. Toutefois, quand un programme est considéré comme ayant des effets positifs, cela ne veut pas dire qu'il aura forcément les mêmes résultats s'il est dupliqué.

Des évaluations peuvent encore s'intéresser à d'autres variables que celles liées à l'atteinte des objectifs annoncés pour les parents et les enfants. Elles peuvent par exemple porter sur les caractéristiques des intervenants, sur le nombre de parents ayant participé, ou sur le coût d'un programme. Une dimension importante de l'évaluation peut aussi concerner l'accessibilité d'un programme ou le recours effectif dans la population visée².

Ces informations relatives aux « processus » peuvent être pertinentes d'un point de vue gestionnaire, mais ne nous disent rien sur l'efficacité des programmes. Pour les programmes qui ne sont pas *evidence-based*, des évaluations résultant d'enquêtes de satisfaction auprès des participants peuvent se révéler utiles même si ce critère d'efficacité dépend alors du seul jugement des parents.

Comme l'écrit Janet Boddy dans le chapitre 2, il est difficile d'affirmer que les pays ayant recours à des interventions moins programmatiques disposent de politiques et de services de soutien peu développés, et d'une moindre connaissance de l'efficacité des programmes. Il apparaît indispensable de tenir compte des traditions nationales, des approches théoriques qui guident les actions, des objectifs fixés ou encore du niveau de professionnalisation des intervenants pour avoir une vision plus « globale » de l'efficacité des programmes.

[1] Moran P., Ghate D. et van der Merwe A. [2004], *What Works in Parenting Support ? A Review of the International Evidence*, Research Report, n° 574, Nottingham : Queen's Printer and Controller of HMSO.

[2] Oates J. (ed.) [2010], *op. cit.*



Chapitre 7

Les objectifs

des programmes : agir sur le comportement des enfants, des parents et sur la relation enfant-parent

Marie-Pierre Hamel
Chargée de mission
Centre d'analyse stratégique

Les initiatives de soutien à la parentalité ouvrent un vaste champ d'interventions auprès des parents. Elles impliquent différents acteurs (publics, privés, professionnels, bénévoles, etc.), peuvent prendre plusieurs formes (rencontres en groupe, individuelles, dans une structure, à domicile, ponctuelles, sur le long terme, séminaires, etc.) et reposent sur des instruments variés (CD-Rom, vidéos, Internet, téléphone, manuels, fiches, etc.). Dans ce paysage qui paraît souvent «nébuleux»¹, une question centrale est la visée des interventions. Au-delà d'objectifs généraux (créer du lien social, investir dans l'enfance, etc.), sur quelles dimensions du rôle des parents veut-on concrètement influencer en priorité? En d'autres termes, il s'agit d'identifier dans ce chapitre ce que ces interventions veulent apporter aux parents et aux enfants.

[1] Institut d'aménagement et d'urbanisme (2011), *Aide à la parentalité. Étude sur la politique régionale de soutien aux structures porteuses de projet (2000-2010)*, Paris, février.

1 ■ Trois objectifs des programmes de soutien à la parentalité

Pour aider les parents, les pouvoirs publics peuvent utiliser diverses stratégies. Les stratégies nationales ou locales peuvent être plus ou moins ciblées, reposer sur différents modes d'accès aux services, être clairement définies et très « verticales » ou relever d'initiatives locales et éparées. Elles peuvent se fonder sur différents champs de savoir, être mises en œuvre par des personnels plus ou moins qualifiés, favoriser le travail multidisciplinaire, accorder ou non une place conséquente au secteur associatif.

Indépendamment de la forme prise par ces interventions, des instruments utilisés ou des acteurs impliqués, les programmes de soutien à la parentalité cherchent toujours à influencer sur une ou plusieurs des dimensions suivantes du rôle des parents. Il est ainsi possible de distinguer entre les services qui veulent avoir une influence sur les enfants (*child-outcomes*); les interventions qui se concentrent plutôt sur les parents (*parent-outcomes*); et les programmes qui veulent agir plus directement sur les relations entre les parents et les enfants (*parent-child outcomes*)¹.

✓ Trois objectifs des programmes de soutien à la parentalité

Un service peut viser, en travaillant avec les parents ou avec toute la famille, à changer le comportement d'un enfant, à améliorer son bien-être ou ses connaissances. On pense aux problèmes comportementaux, aux troubles d'addiction ou au renforcement de compétences scolaires. Une seconde catégorie d'actions cherche plutôt à améliorer le comportement, les connaissances ou le bien-être des parents. Il s'agit de donner aux parents davantage confiance en leurs capacités éducatives (*empowerment*) ou de les informer sur les grandes étapes du développement de l'enfant. Des initiatives s'adressent finalement à toute la famille et ont pour résultats attendus d'améliorer la communication entre les parents et les enfants, de favoriser l'attachement et la construction de liens de « qualité ».

Précisons qu'un programme peut avoir plusieurs objectifs mais une visée principale. Il s'agit ici de délimiter schématiquement le but poursuivi par les programmes de façon à faciliter l'analyse, ou en d'autres termes de proposer des idéaux-types. De même, la réalisation d'un objectif premier peut avoir des effets

[1] Les catégories d'objectifs présentées ici s'inspirent de celles établies dans le rapport suivant : Moran P., Ghate D. et van der Merwe A. [2004], *What Works in Parenting Support ? A review of the international evidence*, Research Report n° 574, Nottingham : Queen's Printer and Controller of HMSO.

sur d'autres dimensions. Agir sur le comportement agressif d'un enfant peut par exemple améliorer les liens de l'enfant avec ses parents, ce qui n'empêche pas d'identifier une visée première à un programme.

Les services de soutien à la parentalité peuvent aussi avoir une influence plus étendue. En soutenant les parents, un programme peut chercher à favoriser l'intégration culturelle d'une famille d'origine étrangère, à créer du lien social dans un quartier, etc. Il reste que la plupart des initiatives cherchent à influencer sur des éléments qui se situent dans l'environnement proche de l'enfant¹.

En fonction de l'objectif poursuivi, la forme prise par ces actions peut varier selon les ressources disponibles, ou la disponibilité de bénévoles ou de personnels qualifiés. Des services peuvent ainsi être proposés aux parents pour les informer par Internet, pour répondre à leurs questions par téléphone, pour offrir un soutien en groupe ou des rencontres individuelles, des interventions sur quelques heures ou qui s'inscrivent dans la durée. Il peut aussi s'agir d'activités de loisir ou de détente parents-enfants pour favoriser l'attachement, le développement de liens de qualité. Ces aides peuvent être délivrées au domicile des parents (*home-structures*) ou dans un « centre » (*go-structures*). Des référents peuvent proposer des jeux de rôle, des supports papier ou vidéo, des activités culturelles qui sont l'occasion d'apprentissage ou de détente². Il peut même s'agir d'une émission de télévision ou d'un programme radio.

Diversité des services de soutien à la parentalité

Informations : par Internet, par téléphone, émissions de radio, de télévision, applications pour téléphone portable, vidéos, CD-Rom, manuels, cahiers d'exercices, etc.

Soutien en groupe / Rencontres individuelles.

Interventions ponctuelles / Interventions planifiées dans la durée.

Soutien offert à domicile / dans un lieu « public ».

Programmes assurés par des professionnels / par des parents-formateurs.

Programmes « standardisés » / Programmes locaux / Activités de loisirs parents-enfants axées sur le soutien.

[1] Moran P., Ghate D. et van der Merwe A. [2004], *ibid.*

[2] Boddy J., Statham J., Smith M., Ghate D., Wigfall V. et Hauari H. [2009], *International Perspectives on Parenting Support. Non-English Language Sources*, Research Report n° DCSF-RR114, Institute of Education, University of London, juin.

2 ■ Des programmes qui veulent influencer sur le bien-être et les comportements des enfants

Alors que tous les programmes de soutien visent plus ou moins à améliorer le bien-être de l'enfant, des initiatives cherchent en premier lieu, toujours en s'adressant aux parents, à agir sur le comportement ou les connaissances des enfants plutôt que sur les pratiques et attitudes parentales.

2.1. Agir sur les troubles émotionnels et comportementaux des enfants

Un premier objectif assigné aux programmes de soutien à la parentalité est de réduire les troubles émotionnels et comportementaux des enfants. Sont visés certains troubles très apparents du comportement, comme la délinquance et l'opposition systématique à l'autorité ou la turbulence à l'école. Il peut s'agir également de troubles plus internalisés tels que la dépression, les idées suicidaires et l'anxiété. Certains programmes traitent les troubles de l'attention et de l'hyperactivité, ou les problèmes liés à la consommation de drogues ou d'alcool. Les méthodes sont très variées : travail en groupe ou individualisé, intervention de médiateurs, mises en situation à l'aide de jeux de rôle ou de vidéos.

Les actions les plus efficaces semblent celles qui s'installent dans la durée. Se pose toutefois la question de la participation des parents qui peuvent avoir de la difficulté à s'impliquer auprès de leurs enfants (manque de temps, de motivation, etc.). On remarque que les effets des interventions varient en fonction du moment où elles sont réalisées, leur caractère pouvant être préventif ou « correctif ». Les programmes qui cherchent à transformer à la fois le comportement des parents et des enfants semblent plus efficaces. On note les effets paradoxaux de programmes où des adolescents présentant des troubles du comportement sont réunis pendant qu'une autre partie de l'intervention est délivrée aux parents. Le fait de se retrouver avec des « pairs » a tendance à provoquer une escalade des comportements problématiques, par imitation et par défi¹.

The Incredible Years Program (États-Unis)

Le programme *The Incredible Years*, développé aux États-Unis et mis en œuvre dans plus de 15 pays, s'adresse aux personnes en charge d'enfants de 12 ans et moins. Il comporte deux « dimensions » principales. Il peut s'agir d'intervenir

[1] Moran P., Ghate D. et van der Merwe A. (2004), *op. cit.*, p. 43.

auprès de parents d'enfants chez qui on a diagnostiqué un problème de comportement, notamment dans leurs rapports à l'autorité et avec leurs pairs. Le programme est par ailleurs préventif et « universel », cherchant à éviter que des enfants développent des troubles comportementaux.

Les interventions se déclinent ainsi en cinq « programmes » selon le besoin. Il peut d'abord s'agir d'interventions destinées à tous les enfants. Des composantes du programme global sont ainsi mises en œuvre à l'école ou dans les services de garde pour les 4-6 ans. Deux à trois fois par semaine, les professeurs qui appliquent le programme proposent des discussions et des activités aux enfants, dans le but de leur apprendre à mieux gérer les conflits, à interagir avec les autres et à se contrôler. Un programme de soutien « basique » s'adresse par ailleurs à tous les parents d'enfants de 3 à 6 ans afin d'encourager les comportements positifs de leur(s) enfant(s) et d'imposer une discipline « positive ». Pour les parents d'enfants âgés d'1 an et moins, un programme vise plutôt à leur apprendre à bien s'occuper de leur(s) enfant(s) et à bien identifier ce dont il a besoin, alors qu'un programme destiné aux parents d'enfants de 1 à 3 ans cherche à développer une « parentalité positive ».

Pour les enfants présentant des problèmes de comportement, un programme de 20 à 22 semaines existe aussi. Il est suivi par les enfants tandis qu'un programme est destiné en parallèle aux parents pour renforcer les comportements positifs à la maison. Des interventions sont aussi proposées en milieu scolaire aux professeurs en charge de ces enfants.

Globalement, pour améliorer le comportement des enfants « à problème » ou prévenir les difficultés, les parents sont invités à discuter de « mises en situation ». À partir de saynètes présentées dans des vidéos, on aborde des thématiques telles que : comment jouer avec son enfant ? comment l'aider à apprendre ? comment le motiver ? comment faire respecter des règles et des limites ? comment réagir à certaines difficultés ? Les parents sont aussi invités à participer à des jeux de rôle pour améliorer leurs compétences¹. Précisons que les parents peuvent participer sur une base volontaire ou être référés par des services sociaux. L'efficacité de ce programme standardisé a été corroborée par plusieurs études.

www.incredibleyears.com

[1] Oates J. (ed.) (2010), *Supporting Parenting*, Early Childhood in Focus, 5, Milton Keynes : The Open University, p. 24.

2.2. Améliorer les habilités « scolaires » des enfants

L'implication des parents auprès de leur(s) enfant(s) compte parmi les facteurs les plus importants pour expliquer la réussite scolaire. Il peut seulement s'agir de se montrer attentionné, prévenant ou encadrant. Des parents peuvent toutefois se former pour améliorer plus directement les habilités « scolaires » de leurs enfants. On remarque que l'implication des parents dans les apprentissages de leurs enfants est plus efficace que l'implication de tiers, d'enfants plus âgés ou encore de tuteurs¹.

The Parent Academy Programs (États-Unis)

Plusieurs écoles ou villes des États-Unis ont mis en place des *Parent Academy Programs* depuis plusieurs années. L'objectif principal est d'amener les parents à jouer un rôle plus actif dans la scolarité de leurs enfants. Ces initiatives reposent sur le constat suivant : en raison d'une maîtrise imparfaite de la langue, parce qu'ils se sentent peu compétents, par méconnaissance du système scolaire ou parce qu'ils ont eux-mêmes vécu de mauvaises expériences durant leur scolarité, des parents rencontrent des difficultés à aider leurs enfants à faire leurs devoirs, à suivre leur scolarité ou encore à les orienter dans leurs études. L'objectif est donc de permettre à ces parents de mieux connaître le fonctionnement du système éducatif, de leur apprendre comment aider leurs enfants « à apprendre », mais aussi de leur proposer des cours, en mathématiques par exemple, afin de leur donner les connaissances nécessaires pour épauler leurs enfants.

L'Académie des parents de Philadelphie, financée principalement par des fonds fédéraux, offre par exemple aux parents une mise à niveau de 10 sessions en mathématiques et en anglais, une classe sur la bienséance et la politesse, une session d'une journée sur le fonctionnement du système éducatif qui insiste sur l'obligation de présence des enfants. Des cours abordent aussi des questions relatives au développement des enfants et aux compétences parentales proprement dites. Ces cours sont souvent offerts dans les écoles mêmes, ce qui permet aux parents de mieux connaître l'environnement dans lequel leurs enfants évoluent. Dans d'autres villes, comme Miami, l'Académie des parents est financée par des fonds privés (fondations, entreprises) et les programmes sont conçus pour aider les parents qui parlent peu ou mal l'anglais².

[1] Moran P., Ghate D. et van der Merwe A. [2004], *op. cit.*, p. 50.

[2] Cruz G. [2009], « To help the kids, parents go back to school », *Time*, 8 novembre ; <http://theparentacademy.dadeschools.net/index.htm>.

♥ **The Parent Tool Kit (Canada)**

Au Canada, le Conseil des directeurs d'établissements d'éducation de l'Ontario, à la demande du ministère de l'Éducation, a produit un guide pour expliquer aux parents comment s'impliquer pour aider les enfants à réussir à l'école (*Parent Tool Kit. What parents can do to help their children succeed in school*)¹. Ce guide aborde des questions variées et simples, en offrant de nombreux conseils (*tips*). Des moyens de favoriser les apprentissages sont présentés : faire des voyages culturels avec son enfant, réserver des créneaux horaires et un lieu pour faire les devoirs, parler de ses propres apprentissages avec enthousiasme, encourager les réussites sans s'appesantir sur les échecs). On insiste aussi sur l'importance de communiquer avec les professeurs (en recourant à tous les outils possibles – messagerie électronique, téléphone, etc.), ou encore sur la façon d'utiliser Internet dans l'apprentissage, etc. Le guide présente également les ressources disponibles pour obtenir de l'aide.

D'autres interventions cherchent à développer les liens entre l'école et les parents. Il s'agit par exemple d'améliorer la communication avec les enseignants en organisant des rencontres où les parents peuvent s'informer des progrès de leurs enfants.

♥ **Le programme Fast Track (États-Unis)**

Le projet *Fast Track* a été développé par des chercheurs américains (Washington University, Vanderbilt University, Duke University, Penn State University). Son objectif premier est de favoriser la réussite scolaire des enfants. Des interventions, très intensives lors de la première année d'école primaire puis s'échelonnant jusque dans l'adolescence, comprennent une partie universelle et une partie plus spécifique. Ainsi, pour tous les élèves, un curriculum est mis en place pour améliorer les compétences sociales et émotionnelles. En parallèle, des groupes de formation des compétences parentales sont développés pour promouvoir des relations positives entre l'école et les parents, pour apprendre aux parents à faire face aux comportements de leur(s) enfant(s). Des visites à domicile permettent aussi d'aider les familles à résoudre des problèmes quotidiens. Des groupes qui visent à aider directement les élèves à améliorer leurs compétences sociales et à parfaire leur habileté à lire et à écrire sont aussi

[1] Council of Ontario Directors of Education, *Parent Tool Kit. What parents can do to help their child succeed in school*, www.ontariodirectors.ca/Parent_Engagement/PA%20Downloads/CODE%20Parent%20Toolkit.pdf.

proposés. Pour les adolescents, un curriculum spécifique est mis en place, ainsi que des visites à domicile pour tenter de résoudre les tensions familiales.

Les évaluations ayant conclu à des résultats positifs pour des cohortes à partir de 1991, 1992 et 1993, le programme a été mis en œuvre dans de nombreux pays.

www.fasttrackproject.org

Des programmes de soutien parentaux cherchent par ailleurs à améliorer les compétences sociales des enfants dans le milieu scolaire. La compétence sociale se définit comme la capacité des enfants de développer des relations positives avec les adultes et avec leurs camarades. Des études ont en effet démontré que les enfants dans ce cas sont plus susceptibles de bien s'adapter à la maternelle et d'avoir des résultats scolaires positifs tout au long de leur scolarité. À l'inverse, un enfant rejeté par ses pairs, en raison de son comportement agressif ou de sa difficulté à entrer en contact avec les autres, risque de manquer de motivation et d'avoir une scolarité gravement perturbée. Les enfants venant de familles défavorisées sont plus exposés¹. Ce concept de compétences sociales est étroitement associé à celui « d'intelligence émotionnelle » popularisé depuis une vingtaine d'années².

♥ Mobiliser l'intelligence émotionnelle (États-Unis)

À Los Angeles, un centre culturel organisait récemment un séminaire d'une demi-journée intitulé *Using Emotional Intelligence to Raise Compassionate and Resilient Children*. L'objectif était d'apprendre aux participants à aider leurs enfants à développer leur « intelligence émotionnelle » et à exprimer leurs sentiments de façon authentique et appropriée. Moyennant un certain coût, les parents pouvaient assister à des « ateliers » dirigés principalement par des psychologues ou psychothérapeutes. Parmi les interventions proposées : *The Healing Power of Your Child's Imagination : How to Transform Stress and Anxiety Into Joy and Success*; *Whole-Brain Parenting*; *Interpersonal Play : A Path to Emotional Health*. (*Le pouvoir « curatif » de l'imagination de votre enfant ; Comment transformer le stress et l'anxiété en joie et succès ; « Éduquer » tout le cerveau ; Jouer avec son enfant : le chemin vers la santé émotionnelle*).

www.skirball.org/programs/title957

[1] Manz P. H. et McWayne C. M. [2005], « Interventions précoces visant à améliorer les relations entre pairs et les compétences sociales des enfants de familles à faibles revenus », *Encyclopédie sur le développement des jeunes enfants*, Centre d'excellence pour le développement des jeunes enfants, www.child-encyclopedia.com/pages/PDF/Manz-McWayneFRxp.pdf.

[2] Goleman D. [1995], *Emotional Intelligence. Why It Can Matter More Than IQ*, New York : Bantam Books.

✓ **Bullying Prevention : A Guide for Parents and Carers (Royaume-Uni)**

Au Royaume-Uni, la ville de Camden publie un guide pour conseiller les parents dont les enfants sont victimes – ou coupables – d'intimidation scolaire (*Bullying Prevention : A Guide for Parents and Carers*). Il s'agit de donner des conseils sur la façon de détecter ces comportements, sur la façon de réagir et d'aider les enfants : par exemple, en cas d'intimidation, il est recommandé aux parents de contacter immédiatement un professeur, de ne pas tenter d'arranger directement les choses avec les enfants concernés, de ne pas conseiller à un enfant harcelé de se défendre, etc. Le guide fournit par ailleurs des informations sur les personnes auxquelles s'adresser pour faire face à ces situations.

www.camden.gov.uk/ccm/content/education/initiatives-and-consultations/file-storage-items/stopping-the-bullies-a-guide-for-parents-and-carers.en

✓ **Anti-bullying Campaign (Royaume-Uni)**

Au Royaume-Uni, une ligne téléphonique pour conseiller les parents et les enfants à propos des situations d'intimidation scolaire est disponible au niveau national (*Anti-bullying Campaign. Advice Line for Parents and Children*). Des informations et conseils sont aussi donnés sur le site du gouvernement (Directgov).

www.direct.gov.uk/en/Parents/Yourchildshealthandsafety/WorriedAbout/DG_10015788

3 ■ Des programmes centrés sur le bien-être, les connaissances et les comportements des parents

3.1. Développer les compétences parentales (aspects comportementaux)

Des actions ont pour objectif central d'agir sur la façon dont les parents se comportent avec leurs enfants¹. Ce sont sans doute les plus connues et les mieux documentées. À l'origine, plusieurs de ces actions faisaient partie de programmes destinés aux enfants présentant des troubles du comportement. Elles se sont peu à peu popularisées pour s'extraire de cette dimension « problématique » et atteindre les parents dont les enfants ne présentent pas de

[1] Moran P., Ghate D. et van der Merwe A. (2004), *op. cit.*, p. 58.

troubles particuliers. Elles peuvent s'adresser aux parents d'enfants en bas âge ou encore aux parents d'adolescents. Elles sont généralement organisées en formations suivies sur quelques semaines, souvent dans un lieu communautaire comme une école ou un centre social. Certaines sont très organisées, avec un manuel et un programme à suivre. Elles peuvent aussi inclure des vidéos, des groupes de parole, des rencontres individuelles avec des formateurs/spécialistes et des visites à domicile. Elles s'appuient généralement sur des explications théoriques. On remarque par ailleurs que dans cette « catégorie » d'initiatives, des programmes sont souvent labellisés et mis en œuvre dans plusieurs pays.

Trois types d'aptitudes sont généralement visés. Premièrement, l'objectif peut être d'agir sur la capacité des parents à superviser et à influencer sur le comportement de leurs enfants. Deuxièmement, les programmes peuvent chercher plus spécifiquement à améliorer la capacité des parents à fixer des limites et à mettre en place une discipline pour leurs enfants (identifier et faire respecter des règles, « corriger » les comportements indésirables et renforcer ceux que l'on juge positifs). Troisièmement, la visée peut être d'accroître leur capacité à communiquer et à négocier avec leurs enfants ¹.

La plupart des études s'accordent sur l'efficacité générale de ces actions. Il reste qu'environ 25 % des parents engagés dans de tels programmes abandonnent en cours de route. D'où l'importance de s'intéresser à leur mise en œuvre : ces programmes s'avèrent par exemple plus efficaces avant l'apparition de difficultés importantes et ne peuvent pas pallier d'autres problèmes tels que des difficultés économiques ou des conflits au sein du couple parental ².

Le Positive Parenting Program

Le *Positive Parenting Program (PPP)* a été développé d'abord en Australie, il y a environ trente ans, et mis en œuvre depuis dans plusieurs pays (Allemagne, Belgique, Canada, États-Unis, Pays-Bas, Nouvelle-Zélande, Royaume-Uni, Suisse, etc.). Il s'agit d'améliorer les compétences des parents, leurs connaissances et la confiance en leurs capacités, afin de favoriser le bon développement des enfants de 0 à 16 ans.

[1] *Ibid.*, p. 60.

[2] *Ibid.*, p. 62.

En s'adressant à toutes les familles, le programme combine différentes approches et modes d'intervention pour s'adapter aux besoins des parents. Il est ouvert à tous, mais selon un modèle d'accès « en cascade » (à partir d'un accès universel, des interventions plus spécifiques et intensives sont proposées aux parents qui font face à des difficultés particulières).

Le programme comprend cinq niveaux d'intervention. Le premier s'adresse à « toute la population » en disséminant des informations sur la parentalité positive par divers médias : sites Internet, radios locales, journaux, lettres d'information dans les écoles, envoi de prospectus aux familles. Les niveaux 2 et 3 fournissent des informations sur les problèmes « normaux » que peuvent rencontrer les parents dans l'éducation de leurs enfants à l'aide de consultations individuelles ponctuelles et de séminaires. Le niveau 4 utilise également les interventions individuelles ou en groupe, mais pour les parents d'enfants chez qui on a détecté des problèmes plus importants. Il peut s'agir de conseils ponctuels ou de suivi à long terme. Le niveau 5 propose des interventions supplémentaires pour certains parents (apprendre à gérer le stress, à communiquer avec son conjoint ou à gérer ses propres émotions)¹.

Plusieurs travaux de recherche tendent à démontrer l'efficacité du programme pour réduire les problèmes comportementaux et émotionnels des enfants².

L'émission de télévision *Parenting in Action* (Boston)

Dans de nombreux pays, des émissions de télévision peuvent aussi être qualifiées d'initiatives de soutien à la parentalité. Dans la région de Boston, l'émission *Parenting in Action* est diffusée chaque week-end sur une chaîne locale « non commerciale » (*Boston Neighbourhood Network Community TV*). Cette émission a la particularité d'être réalisée en deux langues, en anglais et en espagnol (une semaine sur deux). L'émission aborde, avec des parents et des spécialistes, des sujets tels que : comment favoriser le sommeil de son enfant ? comment gérer les crises de larmes et les colères ? comment accompagner au mieux son enfant dans les grandes transitions de sa vie (passage en services de garde, rentrée scolaire, etc.) ? comment choisir un service d'accueil dans

[1] Statham J. et Smith M. (2010), *Issues in Earlier Intervention. Identifying and Supporting Children with Additional Needs*, Research Report DCSF-RR205, Thomas Coram Research Unit, Institute of Education, University of London, mars, p. 50.

[2] Sanders M. R., Markie-Dadds C. et Turner K. M. T. (2003), « Theoretical, scientific and clinical foundations of the Triple P-Positive Parenting Program : A population approach to the promotion of parenting competence », *Parenting Research and Practice Monograph N° 1*, The Parenting and Family Support Centre, The University of Queensland.

la région ? comment éduquer un enfant qui souffre d'une maladie (asthme, autisme, etc.) ? comment bien nourrir son enfant ?

www.talkreadplay.org/?q=content/parenting-action-tv-show

✓ Les programmes de *Positive Discipline*

Les programmes de *Positive Discipline* [pédagogie par l'encouragement], développés par la psychologue américaine Jane Nelson, se fondent sur les travaux d'Alfred Adler et Rudolf Dreikurs. Cette pédagogie se définit comme « ni permissive, ni punitive ». Il s'agit d'apprendre aux adultes, enseignants ou parents, à discipliner avec respect, fermeté et empathie ; à identifier les besoins derrière les comportements des enfants ; à enseigner des habiletés à communiquer et à résoudre les problèmes ; à s'intéresser aux solutions plutôt qu'aux punitions ; à encourager les enfants sans trop les « flatter ». Il faut faire en sorte que l'enfant sente une « connexion » avec son entourage ; qu'il soit respectueux ; qu'il apprenne des « habiletés sociales » ; qu'il développe son autonomie et sa confiance en lui.

Les programmes se basent sur une méthode expérimentale de jeux de rôle. Ils conjuguent discipline à l'école et éducation parentale, l'objectif étant que les parents et les éducateurs puissent travailler ensemble. La formation se veut peu coûteuse : les parents peuvent être rapidement formés, puis se conseiller entre eux et former d'autres parents. Les formations proposées par les parents-animateurs se déroulent généralement sur quelques séances d'environ deux heures. De nombreux supports pédagogiques existent (livres, cartes d'exercice, DVD, CD-Rom, applications pour téléphones portables, etc.) et la méthode est déclinée pour plusieurs catégories de parents (parents de jeunes enfants, d'adolescents, d'enfants souffrant de handicap, parents divorcés, etc.).

Il s'agit de programmes *evidence-based* mais encore peu évalués. Des études relèvent par exemple la diminution du nombre d'élèves suspendus pendant l'année scolaire lorsque les professeurs appliquent la méthode, la diminution des actes de vandalisme et l'amélioration de l'atmosphère en classe (selon les professeurs). Une autre étude sur les parents d'élèves présentant des troubles du comportement démontre une diminution de ces comportements. Des études plus larges confirment que le fait d'apprendre certaines habiletés sociales dès le plus jeune âge est associé à moins de troubles du comportement à l'adolescence et à de meilleurs résultats scolaires.

www.positivediscipline.com

3.2. Agir sur les attitudes, les sentiments, la confiance des parents

D'autres programmes de soutien à la parentalité ne veulent pas agir sur des aspects concrets du comportement des parents mais plutôt sur la façon dont ils envisagent, vivent et perçoivent leur parentalité. On peut par exemple chercher à transformer des croyances relatives au développement des enfants, à influencer sur la perception qu'ont les parents de leurs propres compétences, sur leur confiance et leur satisfaction quant à leur rôle de parent (*empowerment*). Précisons toutefois que la plupart des services de soutien combinent des aspects « cognitifs » et comportementaux. On commence par exemple par rassurer les parents sur leur capacité à bien s'occuper de leurs enfants, ce qui les rend plus réceptifs et susceptibles de faire évoluer leur comportement.

♥ Parents Helpline (Irlande du Nord)

En Irlande du Nord, un service d'écoute téléphonique nommé *Parents Helpline* permet aux parents qui ont besoin de soutien ou d'écoute de parler de façon confidentielle et gratuite. Géré par une organisation caritative (*Parenting NL*), ce service fonctionne grâce à des volontaires formés et supervisés qui sont eux-mêmes parents ou qui travaillent avec les enfants. Dans certains cas, un suivi téléphonique est proposé.

Les intervenants peuvent également référer les parents aux programmes de soutien parental développés par l'association et offerts dans des *Parents Advice Centres*. Les programmes de soutien abordent différentes problématiques (gérer les comportements difficiles des adolescents, apprendre aux parents à gérer leurs propres émotions, à avoir confiance en leurs compétences, etc.) et sont offerts « à la carte ». L'association a aussi mis sur pied un « forum » où peuvent se rencontrer des parents et divers spécialistes. L'objectif est de faire la promotion des « bonnes pratiques » parentales mais aussi d'influer sur les politiques publiques à destination des parents, de faire entendre les préoccupations et les besoins des parents.

www.parentsadvicecentre.org/about/

♥ Le programme Entre-parents (Suisse)

En Suisse, le programme *Entre-parents* est offert dans plusieurs cantons. Sa durée est de huit semaines, à raison d'une rencontre par semaine. L'objectif est de soutenir les compétences éducatives des parents ou d'adultes qui ont la charge d'enfants de moins de 3 ans. Chaque atelier aborde un thème

particulier (obéissance, sommeil, estime de soi, école, etc.) et est animé par des personnes formées. Pendant deux heures, les discussions spontanées, les histoires vécues et les contributions de participants accompagnent les questions et les suggestions des animateurs, le but étant avant tout d'échanger et non de prescrire une façon d'élever les enfants.

www.entre-parents.ch

3.3. Mieux comprendre le développement de l'enfant

Des actions de soutien cherchent plus spécifiquement à améliorer les connaissances et la compréhension qu'ont les parents du développement de leurs enfants, des soins à leur apporter et de leur santé. On pense à des initiatives qui visent à répondre aux questions que peuvent se poser les parents sur la contraception chez les adolescents. Les informations peuvent être véhiculées par différents canaux : lignes téléphoniques, sites Internet, distribution de dépliants (sur la prévention des accidents domestiques, les gestes de premier secours, les pratiques nutritionnelles, etc.). Bien que ces programmes suscitent l'intérêt des parents et qu'ils s'adressent spécialement aux populations les plus défavorisées, leurs effets sur les pratiques parentales restent peu documentés¹.

Le site Internet « Encyclopédie sur le développement des jeunes enfants »

Lancé par des chercheurs et des organismes canadiens, le site Internet « Encyclopédie sur le développement des jeunes enfants » est en ligne depuis 2007. Cette encyclopédie virtuelle s'adresse aux décideurs politiques, aux planificateurs et prestataires de services et aux parents. Elle regroupe des articles, écrits par des experts de renommée internationale, sur des thèmes traitant du développement psychosocial des jeunes enfants, de leur conception jusqu'à l'âge de 5 ans. Quarante-sept thèmes sont abordés (agressivité, obésité, relations entre pairs, sommeil, troubles de l'apprentissage, etc.). À chaque fois, une synthèse répond à trois questions : quelle est l'importance du thème ? quelles sont les données les plus récentes et les plus probantes ? comment améliorer les services, les politiques et la recherche ?

[1] Moran P., Ghate D. et van der Merwe A. (2004), *op. cit.*, p. 74.

Sous la direction du Centre d'excellence pour le développement des jeunes enfants (CEDJE), l'encyclopédie est produite grâce à plusieurs organismes subventionnaires comme l'université Laval, l'UNICEF ou la Fondation Lucie et André Chagnon.

www.enfant-encyclopedie.com/fr-ca/a-propos.html

3.4. Agir sur la santé mentale et le bien-être psychologique des parents

Divers travaux de recherche ont montré les conséquences importantes que peuvent avoir les problèmes de santé mentale des parents sur le bien-être de leur(s) enfant(s). Les programmes de soutien à la parentalité qui s'intéressent à ces difficultés ne proposent toutefois pas de traitements spécifiques et cliniques mais veulent permettre aux parents concernés de mieux exercer leur rôle. Ils peuvent par exemple avoir pour objectif de prévenir des difficultés spécifiques comme la dépression (post-partum ou autre). Il ressort des évaluations menées sur ce type de programmes que le niveau de qualification des personnels impliqués a une influence significative sur les résultats obtenus.

Le *Strengthening Families Program* (États-Unis)

Le programme américain *Strengthening Families Program* (SFP) s'adresse à des parents qui ont des troubles de surconsommation et de dépendance aux drogues. Cette initiative repose sur l'idée suivante : améliorer les compétences parentales de ces individus permettrait d'accroître leur capacité de résilience et de résistance aux drogues¹. Il s'agit également d'améliorer l'environnement familial et de réduire le risque que les enfants deviennent aussi des consommateurs de drogues.

Ce programme dure 14 semaines, à raison de séances hebdomadaires de deux heures. Il est adapté selon l'âge des enfants. Les parents et les enfants participent au programme, ensemble ou séparément selon les séances. Il s'agit de séances « magistrales » et de temps pour « pratiquer » les habiletés apprises. Des discussions informelles avec le formateur sont prévues avant chaque séance, de même qu'un repas où les familles peuvent discuter librement et créer des liens.

[1] Voir à propos de ce type d'interventions et de leur évaluation : Dawe S., Harnett P. et Frye S. (2008), « Improving outcomes for children living in families with parental substance misuse : What do we know and what should we do », *Issues*, n° 29.

Le programme a été évalué à de nombreuses reprises à l'aide de « groupes de contrôle ». Il a été acheté et mis en œuvre dans plus de 17 pays et dans de nombreuses structures, dont des écoles, des centres de réhabilitation, des prisons, des centres de protection de l'enfance, des centres pour personnes sans domicile fixe, des centres de traitement des maladies mentales, etc.

www.strengtheningfamiliesprogram.org/index.html

Le programme australien *Parents Under Pressure*

Le programme « à domicile » *Parents Under Pressure* a été créé par des universitaires australiens. Il est *evidence-based*. Mis en œuvre en Australie et expérimenté au Royaume-Uni, il s'adresse à des familles qui rencontrent diverses difficultés pouvant influencer sur leur rôle de parents. On pense à des parents qui ont des problèmes de dépendance aux drogues, qui ont des troubles mentaux tels que la dépression, ou qui souffrent de difficultés matérielles ou de conflits familiaux. L'objectif est de les aider à développer des relations positives et stables avec leurs enfants.

Ce programme a pour particularité d'être très individualisé et d'avoir lieu au domicile des parents. En s'appuyant sur un manuel donné aux parents, un « thérapeute » adapte le programme aux besoins de la famille. Douze modules sont explorés par le thérapeute et les parents lors de ces rencontres : identifier des priorités et des objectifs ; gérer ses émotions sous la pression ; être attentif à la santé de l'enfant ; créer des liens avec l'enfant ; faire face aux comportements difficiles de l'enfant ; gérer des problèmes d'addiction, etc. En complément de l'aide à domicile, des rencontres en groupe peuvent être proposées.

Les thérapeutes, qui n'ont pas besoin d'expériences ou de formations préalables, sont formés par les responsables du programme et obtiennent une accréditation [pour un coût de 3 000 dollars australiens]. Des « agences » qui sont amenées à travailler avec ces familles font souvent former certains membres de leur personnel ou s'associent avec ces thérapeutes. Les familles participantes sont souvent référées par les services sociaux ou de protection de l'enfance, ou encore par des services de santé qui offrent des programmes de traitement de la dépendance aux drogues, comme les programmes de substitution à la méthadone.

www.pupprogram.net.au/program-overview.aspx

3.5. Améliorer le réseau social des parents (sortir de l'isolement)

Le fait d'être entourés et de bénéficier de soutien peut rendre les parents plus aptes à bien s'occuper de leurs enfants. Des programmes de soutien cherchent donc à améliorer le réseau social des parents, autrement dit les liens qu'ils entretiennent avec des individus (familles, amis, voisins, etc.) ou des institutions (associations, clubs, écoles, etc.). Des initiatives visent ainsi des populations comme les adolescents qui sont parents, ou encore les parents d'enfants malades ou handicapés. Il peut s'agir de groupes de parole ou d'activités culturelles organisées pour les familles. Combattre l'isolement de certains parents passe aussi par la participation à des programmes de soutien qui n'ont pas cet objectif premier, mais qui permettent aux parents d'entrer en contact avec d'autres adultes¹.

♥ Le programme *My Time* (Australie)

En Australie, le programme *My Time* est destiné aux parents, grands-parents, proches ou personnes qui s'occupent d'enfants d'âge préscolaire en situation de handicap, souffrant de troubles du développement ou de maladies chroniques. Il s'agit d'encourager ces personnes à se rencontrer, à discuter, à obtenir un soutien et à participer à des activités communes. Elles peuvent ainsi être moins seules et développer des relations de soutien et d'amitié. Elles peuvent aussi, grâce à ces moments de convivialité, mieux connaître d'autres services locaux qu'elles peuvent utiliser, partager des « bons plans », etc.

Un « facilitateur » (*group facilitator*) est chargé au niveau local d'aider les groupes à se former. Il guide aussi l'organisation des activités. Les parents se rencontrent avec leurs enfants, mais une personne est chargée de veiller sur ces derniers (*play helper*). Les activités peuvent être formelles, comme des conférences avec des spécialistes ou des sessions de conseil sur différents sujets, mais il peut aussi s'agir de discussions informelles entre parents. Des séances permettant aux personnes « en charge » de s'octroyer des pauses sont aussi mises en place (massages, manucure, relaxation, etc.), tout comme des excursions, visites ou activités familiales.

Le programme a été lancé en 2007 et on compte aujourd'hui 317 groupes *My Time* en Australie. Il s'agit d'une initiative nationale financée par le ministère de la Famille, du Logement, des Services communautaires et des Affaires indigènes. Il est déployé par des organisations locales qui délivrent des

[1] Moran P., Ghate D. et van der Merwe A. (2004), *op. cit.*, p. 83.

services pour les personnes en situation de handicap, des services à la famille, des programmes de soutien à la parentalité.

www.mytime.net.au/ffmytime/index.php/home

4 ■ Des programmes centrés sur l'amélioration de la relation enfant-parent

Les programmes de soutien à la parentalité centrés sur l'amélioration de la relation enfant-parent cherchent à agir sur la communication et les interactions entre les enfants et les parents, à favoriser le développement d'un sentiment d'attachement, à encourager l'implication des parents auprès de leur(s) enfant(s). L'objectif est de faire diminuer les interactions négatives, les conflits, les critiques, mais aussi de prévenir des situations plus graves d'abus ou de maltraitance. Précisons qu'il s'agit de favoriser les bonnes relations familiales, entre enfants et parents, et non pas entre adultes. Ces programmes peuvent concerner les enfants de tout âge. On pense par exemple à des initiatives pour favoriser la communication entre des adolescents et leurs beaux-parents. S'agissant de l'évaluation de ces initiatives, on remarque toutefois que les parents font plus souvent état d'améliorations dans la communication que les enfants et les adolescents lorsqu'on les interroge¹.

♥ Les *Nurturing Parenting Programs* (États-Unis)

Les *Nurturing Parenting Programs* cherchent à prévenir ou à agir sur les mauvais traitements et sur les abus que peuvent infliger les parents à leur(s) enfant(s). Il s'agit à l'origine d'un programme *evidence-based* mis en œuvre sur une période de trois ans aux États-Unis, pour prévenir la récurrence de mauvais traitements et d'abus sur des enfants âgés de 5 à 12 ans. Au vu des résultats positifs de cette expérience (pour 93 % des familles participantes, on n'observait pas de récurrence des violences), des programmes similaires ont été mis en œuvre dans plusieurs États américains. Ils ont aussi été achetés par les forces armées de plusieurs pays pour venir en aide aux familles de militaires.

Ces programmes comprennent des activités pour encourager les compétences parentales « positives » et pour promouvoir le bon développement cérébral des enfants de moins de 18 ans. À l'aide de guides, de manuels et de vidéo, des « facilitateurs » dispensent des apprentissages de façon « individuelle »

[1] Moran P., Ghate D. et van der Merwe A. (2004), *op. cit.*, p. 90.

ou plutôt à des groupes de parents. Des stages concentrés sur quelques jours existent aussi. Séparément, les parents et les enfants sont amenés à développer les mêmes habiletés et compétences. Il s'agit d'améliorer la confiance en soi, l'empathie, de prendre conscience de ses besoins et de ceux des autres, d'améliorer la communication et de trouver des alternatives aux interactions violentes, etc.

Des programmes adaptés sont proposés aux familles hispaniques ou afro-américaines, aux parents d'enfants en bas âge ou aux parents d'adolescents, aux familles qui sont aux prises avec des problèmes d'alcool ou de drogue, aux familles rencontrant des problèmes de santé, aux familles de militaires, etc. Ces programmes de prévention sont aussi adaptés aux différentes difficultés que rencontrent les familles. Il peut s'agir de prévention primaire visant toutes les familles, de prévention « secondaire » pour les familles « à risque », ou encore de « prévention tertiaire » pour les familles identifiées par les services sociaux comme violentes ou abusives.

Comme la plupart des programmes « standardisés », les *Nurturing Parenting Programs* peuvent être achetés par des services sociaux locaux, par des associations caritatives, ou encore par des écoles qui les proposent ensuite aux familles, parfois gratuitement.

www.nurturingparenting.com/index.php

Don't Hit the Children ! (Finlande)

Le gouvernement finlandais a lancé en 2010 un programme sur cinq ans pour réduire la pratique des châtiments corporels par les parents, intitulé *Don't Hit the Children !*. Le programme est composé de 16 propositions d'actions qui insistent sur l'importance du soutien à accorder aux parents. On propose par exemple de mieux utiliser les services de garde pour prévenir ces châtiments. Ces services doivent ainsi donner des conseils aux parents sur la parentalité positive. Un soutien à domicile pour conseiller les familles particulièrement exposées au surmenage et à la fatigue est aussi privilégié. On insiste par ailleurs sur l'importance d'avoir des travailleurs sociaux et des infirmières dans les écoles qui soient connus des enfants, qui participent à la vie quotidienne des établissements. Il s'agit de développer la confiance et les liens avec les élèves qui peuvent alors se confier plus facilement en cas de problème. Le groupe de travail à l'initiative du rapport insiste aussi sur la nécessité d'informer les populations d'origine étrangère sur la parentalité « positive » et sur les alternatives aux

punitions corporelles. Il s'agit de travailler avec les associations proches de ces populations, mais aussi de traduire les informations en plusieurs langues.

Ministry of Social Affairs and Health (2011), Don't Hit the Children ! National Action Plan to Reduce Corporal Punishment of Children 2010-2015, Helsinki, www.stm.fi/c/document_library/get_file?folderId=3320152&name=DLFE-16239.pdf

✓ **Le Babysigns**

En vogue aux États-Unis, les techniques de *Babysigns* consistent en l'apprentissage d'un langage des signes adapté afin que les parents de bébés qui ne parlent pas encore puissent mieux communiquer avec leurs enfants. Divers programmes franchisés pour apprendre ce langage existent et les méthodes sont aussi utilisées dans certains services de garde. L'American Academy of Pediatrics a récemment rendu un avis favorable à l'utilisation du *Babysigns*.

<https://www.babysigns.com>

Cette volonté d'améliorer les liens familiaux peut se traduire par des programmes « formels », par exemple des cours ou un travail de médiation entre les parents et les enfants, mais encore par l'organisation d'activités *a priori* anodines. On pense à des activités de loisirs telles que des excursions, des visites culturelles, des activités sportives, des cours de cuisine, des ateliers théâtre, etc., auxquelles les parents (ou personnes en charge) accompagnés de leur(s) enfant(s) sont conviés. Peuvent alors être considérées comme du soutien à la parentalité toutes les activités de ce type qui, en conviant à la fois les parents et les enfants, se donnent comme objectif explicite de favoriser le développement des liens, d'améliorer la communication, etc. Des associations vouées à la promotion de la paternité peuvent par exemple organiser des activités de loisirs pères-enfants (*voir chapitre 8*). Les activités de ce type peuvent aussi avoir l'avantage d'attirer des familles qui seraient intimidées par des programmes de soutien à la parentalité plus « formalisés ».

✓ **Les Soirées de gars (Canada)**

Au Canada, pour donner le goût de la lecture et prévenir le décrochage scolaire chez les garçons, une école organise des *Soirées de gars*. Lors de ces soirées qui ont lieu dans l'école, les filles et les femmes ne sont pas admises. Seuls les élèves garçons, accompagnés de leurs père, grands-pères, grands frères ou « modèles masculins » peuvent participer. Un bibliothécaire traite alors

des héros d'enfance des papas et grands-papas, tel Bob Morane, avant de plonger dans l'univers de personnages plus actuels comme Harry Potter. Il s'agit de rapprocher les enfants et leurs référents autour d'une activité « de détente » commune afin d'enrichir leur relation et de susciter un intérêt pour l'apprentissage de la lecture.

Cette initiative a reçu un prix du ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport et d'autres écoles envisagent de la mettre en œuvre.

<http://tvanouvelles.ca/lcn/infos/regional/archives/2011/04/20110421-061200.html>

Chapitre 8

Des programmes ciblés ou universels

Marie-Pierre Hamel
Chargée de mission
Centre d'analyse stratégique

Les programmes de soutien à la parentalité sont souvent destinés à des populations spécifiques. Les principaux critères pour cibler les publics sont de trois ordres. Premièrement, des critères socioéconomiques permettent d'identifier les familles les plus vulnérables économiquement – ce qui ne signifie pas que tous ces parents rencontrent des difficultés à assumer leur fonction parentale. Deuxièmement, des critères permettent d'identifier des familles en fonction de configurations familiales ou culturelles, de caractéristiques des parents ou des enfants. Troisièmement sont aussi mobilisés des critères liés au comportement des enfants (absentéisme, incivilités). Les parents font l'objet de dispositifs d'accompagnement et de suivi particulièrement soutenus, qui peuvent, dans leur acception la plus extrême, devenir obligatoires ou prendre la forme de sanctions financières ou judiciaires (*voir chapitre 9*).

Distinguer les services « grand public » des programmes plus spécialisés n'est cependant pas toujours facile. Des services ouverts à tous peuvent par exemple se situer dans des quartiers où les populations souffrent de difficultés économiques et orienter leurs interventions en ce sens. À ce propos, il est possible de faire la distinction entre les services qui ciblent des personnes et les services qui ciblent des lieux. Nous verrons par ailleurs que des services universels peuvent proposer certaines interventions ciblées, alors que des aides

restreintes peuvent « s'universaliser » avec le temps, à l'instar du programme *Sure Start* au Royaume-Uni¹.

Quels que soient les objectifs du ciblage, le premier défi consiste à proposer aux parents une offre pertinente. Le deuxième est de s'assurer que les parents y ont effectivement accès. En effet, qu'il s'agisse d'une offre ciblée ou non, il est souvent difficile pour les parents d'en connaître l'existence et le contenu. Certains peuvent craindre en outre d'être stigmatisés s'ils ont recours aux services proposés. Des contraintes liées à l'organisation matérielle, au manque de temps, peuvent également constituer des handicaps.

Dans un premier temps, nous avons choisi de nous intéresser dans ce chapitre à ces programmes ciblés et d'en présenter des exemples. Ces initiatives ont cependant pour inconvénient principal d'être souvent difficiles d'accès pour les populations visées. Dans un deuxième temps, nous étudierons donc les diverses façons de faciliter cet accès : par le biais d'autres services ouverts à tous (éducation, garde, santé) ; par des programmes de soutien à la parentalité universels, également ouverts à tous, mais qui dirigent ensuite les parents vers des aides spécifiques si nécessaire ; par des initiatives qui coordonnent ou regroupent divers services à la famille.

1 ■ Les différentes modalités de ciblage

1.1. Soutenir les parents souffrant de difficultés socioéconomiques

Historiquement, les programmes de soutien ont ciblé des populations qui en avaient le plus besoin. Les conditions de vie des familles les plus pauvres ont ainsi donné lieu à de nombreuses initiatives à l'intention des parents. La « guerre contre la pauvreté » lancée aux États-Unis dans les années 1960 est à l'origine d'initiatives pour soutenir les familles précaires, pour lutter contre la pauvreté intergénérationnelle. Initiés par des recherches en sciences sociales, des programmes comme *Head Start* (voir chapitre 6) ou le *HighScope Perry School Project* ont cherché à promouvoir la réussite d'enfants défavorisés en s'intéressant à leur milieu scolaire mais aussi familial.

[1] Statham J. et Smith M. (2010), *Issues in Earlier Intervention. Identifying and Supporting Children with Additional Needs*, Research Report DCSF-RR205, Thomas Coram Research Unit, Institute of Education, University of London, mars, p. 22-23.

Les enfants qui grandissent dans des familles souffrant de problèmes financiers ont en effet plus de risques de ne pas terminer leurs études, de souffrir eux-mêmes plus tard des mêmes problèmes, etc. Tandis que des prestations peuvent tenter de suppléer aux carences financières de ces familles, les politiques de soutien à la parentalité reposent sur l'idée que les ressources financières ne sont pas l'unique facteur expliquant les difficultés des enfants¹.

Les problèmes que rencontrent les parents souffrant de difficultés économiques sont souvent « globaux ». On pense au stress engendré par ces situations, à l'isolement, au manque de confiance, aux difficultés à se loger convenablement, à bien se nourrir, à pratiquer des loisirs, à trouver des services de garde, à aider les enfants dans leur parcours scolaire². On pense aussi au manque de temps de parents en situation de précarité qui peuvent cumuler plusieurs emplois, ou encore à la situation difficile de familles monoparentales qui sont souvent les plus touchées par ces problèmes de pauvreté. En ce sens, plusieurs actions de soutien à la parentalité adoptent une approche globale et tentent d'aider ces familles à plusieurs niveaux. Les programmes peuvent alors être partie prenante de structures intégrées. Par exemple, les *Educare Schools* ou les *Community Schools* aux États-Unis regroupent ainsi en un seul lieu différents services susceptibles d'influer sur la réussite scolaire et le bien-être des enfants : services de garde, école, soins de santé, activités de loisirs, soutien aux parents, etc.

Le Harlem Children's Zone (États-Unis)

Afin de venir en aide aux enfants défavorisés à Harlem, le *Harlem Children's Zone (HCZ)* offre aux parents et aux enfants des services de la naissance à la fin des études. Lancé et géré par une organisation caritative, le HCZ fonctionne avec des fonds privés et publics. Considéré par certains observateurs comme « un des programmes les plus ambitieux de notre temps pour combattre la pauvreté », il vise avant tout à « briser la spirale de la pauvreté »³.

[1] Mayer S. E. (1997), *What Money Can't Buy. Family Income and Children's Life Chances*, London : Harvard University Press, p. 143.

[2] Duncan G. J. et Magnuson K. (2004), « Individual and parent-based intervention strategies for promoting human capital and positive behaviour », in Chase-Lansdale P. L., Kiernan K. et Friedman R. (ed.), *Human Development Across Lives and Generations : The Potential for Change*, Cambridge : Cambridge University Press, p. 93-135.

[3] Dobbie W. et Fryer R. G. Jr. (2009), *Are High-Quality Schools Enough to Close the Achievement Gap ? Evidence From a Bold Social Experiment in Harlem*, Harvard University, avril, www.economics.harvard.edu/faculty/fryer/files/hcz%204.15.2009.pdf.

Dans un centre où tous les services sont regroupés, les parents d'enfants de moins de 3 ans peuvent accéder gratuitement à des cours de soutien à la parentalité grâce à un programme intitulé *Baby College*. Des services de garde sont offerts toute la journée et en fonction des horaires de travail des parents. Une école (*charter school*) nommée *Promise Academy* accueille les enfants plus âgés. Les programmes sont enrichis et l'école est ouverte à des horaires étendus. Une clinique offre gratuitement des soins de santé, dont des soins dentaires, pour les enfants de la HCZ. Un service de soutien scolaire le soir, les fins de semaine et pendant les vacances scolaires existe aussi. Des efforts portent sur la prévention de la violence, l'aide aux familles, etc. Un des objectifs principaux du fondateur du projet, Geoffrey Canada, est que chaque élève pris en charge réussisse des études universitaires. Une aide spécifique est apportée aux enfants dans leur processus d'inscription à l'université.

En raison d'un nombre de places limitées, les enfants sont admis par tirage au sort. Pour les autres, le HCZ travaille avec les écoles publiques du secteur en offrant par exemple les services d'assistants dans les classes ou des services de soutien scolaire après les cours réguliers. Quantité d'autres services sont offerts dans la zone couverte par le projet : un programme et centre d'activités sportives (*TRUCE Fitness & Nutrition Center*) ; un centre de soutien familial (*Family Support Center*) offrant divers services aux familles en crise, des conseils à la parentalité individualisés ou en groupe, des programmes pour les parents d'aide à la gestion de l'agressivité et du stress, une aide pour les parents souffrant d'addiction, etc. ; des cours de préparation à l'entrée à l'université (*College Preparatory Program*) ; des cours d'apprentissage des nouvelles technologies (*Employment and Technology Center*), etc. Il s'agit donc d'une approche globale et communautaire visant à s'assurer que les enfants grandissent dans un environnement stimulant.

L'efficacité du programme en termes de réussite scolaire des élèves a été prouvée par de nombreuses études indépendantes¹. Le projet a cependant été critiqué par certains qui lui reprochent de reposer largement sur des investissements privés, considérant que le rôle moteur devrait revenir à l'État. D'autres ont souligné des coûts importants, et la nécessité de réfléchir aux façons de « bien faire » avec moins².

[1] Dobbie W. et Fryer R. G. Jr. [2009], *op. cit.* ; www.hcz.org/issues.

[2] Otterman S. (2010), « Lauded Harlem schools have their own problems », *The New York Times*, 12 octobre.

L'administration Obama, s'inspirant de ce programme, a annoncé en 2008 la création de 20 projets similaires dans d'autres quartiers (*20 Promise Neighborhoods*)¹. Un important financement a été accordé en 2010 et la mise en œuvre des initiatives a commencé en septembre 2011. Il s'agit là encore d'adopter une approche intégrée qui implique toute la communauté dans la réussite des enfants.

www.hcz.org

❖ Les *Educare Schools* (États-Unis)

Les *Educare Schools* accueillent les enfants « à risque » de la naissance à l'âge de 5 ans. Un des objectifs est de chercher à impliquer les parents dans le bon développement de leur(s) enfant(s), en partant du principe qu'ils sont le moteur de ce développement. Outre des services d'accueil et de prééducation de qualité (taux d'encadrement, programmes éducatifs, suivi, etc.), chaque centre comprend un espace dédié aux activités familiales. Ces activités incluent des rencontres individuelles avec des spécialistes pour conseiller les parents et des groupes de soutien pour les parents et grands-parents. La première « école » a ouvert à Chicago en 2000 et on compte aujourd'hui environ 20 *Educare Schools* aux États-Unis, qui combinent des financements publics et philanthropiques. Les études montrent que les enfants fréquentant ces centres obtiennent de meilleurs résultats que la moyenne des élèves aux tests d'aptitude lors de leur entrée à l'école primaire (*school readiness*).

www.educareschools.org/about/pdfs/What-is-Educare.pdf

❖ Les *Community Schools* (États-Unis)

Afin d'assurer la réussite scolaire et le bien-être des enfants, les *Community Schools* intègrent dans un seul lieu plusieurs services locaux qui peuvent aider les enfants « à risque ». Il s'agit de combiner à une école publique traditionnelle des services tels qu'une clinique de santé, un centre social, un centre de loisirs, des services de formation, de soutien aux parents, de soutien scolaire, etc. Ouvertes à des horaires élargis, ces écoles cherchent à devenir de véritables lieux de vie communautaires. On encourage les parents à s'impliquer dans l'éducation de leurs enfants, à suivre des formations professionnelles, à demander des conseils et du soutien dans leurs fonctions parentales, à apprendre comment favoriser la réussite scolaire de leur(s) enfant(s), à

[1] www2.ed.gov/programs/promiseneighborhoods/index.html.

rencontrer d'autres parents, à créer leurs propres réseaux. On compte environ 5 000 *Community Schools* dans le pays. Ces écoles fonctionnent grâce à des financements publics et privés. Il semble qu'elles représentent un modèle efficace pour favoriser entre autres la réussite scolaire des enfants¹.

www.communityschools.org/aboutschools/what_is_a_community_school.aspx

1.2. Soutenir les parents en fonction des configurations familiales ou culturelles, des caractéristiques des parents ou des enfants

Pour couvrir l'ensemble de la population, des services généralistes ou universels ayant vocation à bénéficier à tous les parents peuvent être associés à des services s'adressant à des catégories particulières de parents, qu'ils rencontrent ou non des difficultés importantes, ce qui pose la question de la cohérence d'ensemble de ces dispositifs. Nous avons sélectionné, à titre d'exemple, certaines de ces catégories.

Soutenir les parents en situation de conflit ou de rupture

Alors que le nombre de divorces et de séparations a fortement augmenté ces dernières années, plusieurs spécialistes se sont inquiétés des conséquences de ces événements sur les enfants. On constate que les enfants dont les parents divorcent risquent, à court et à long terme, d'avoir plus de problèmes que les autres. Divers facteurs peuvent cependant réduire ce risque. Ainsi, les trois facteurs qui affectent le plus le bien-être des enfants pendant et après une séparation ou un divorce peuvent être contrôlés par les parents. On pense au degré et à la durée des tensions entre parents, à la qualité des pratiques parentales et à la qualité de la relation parent-enfant. Au moyen d'initiatives qui aident les parents à apprendre à gérer leurs conflits, à exercer leurs fonctions parentales de façon efficace et à nourrir des relations affectueuses avec leurs enfants, il est donc possible de réduire les effets négatifs des séparations sur les enfants (*voir aussi chapitre 9*)².

[1] Leseman P. M. (2009), « L'impact d'une offre d'éducation et d'accueil de qualité sur le développement des jeunes enfants. Synthèse de la recherche », in *Réduire les inégalités sociales et culturelles par l'éducation et l'accueil des jeunes enfants*, Bruxelles, Eurydice, Chapitre 1, p. 42 ; Coalition for Community Schools (2003), *Making the Difference. Research and Practices in Community Schools*, Washington D.C. : The Coalitions for Community Schools, mai.

[2] Predo-Carroll J. (2011), « Comment les parents peuvent aider leurs enfants à faire face au divorce ou à la séparation ? », *Encyclopédie sur le développement des jeunes enfants*, article publié en ligne le 8 novembre, www.enfant-encyclopedie.com/documents/Pedro-CarrollFRxp1.pdf.

♥ Le *Positive Parenting Through Divorce* (Floride)

En Floride, les parents qui divorcent peuvent suivre un cours intitulé *Positive Parenting Through Divorce*. Ce cours a été développé par un docteur spécialisé en thérapie familiale et de couple, et approuvé par la Cour des affaires familiales du comté de Broward (Floride). Aux États-Unis, plusieurs tribunaux des affaires familiales exigent ainsi des parents en instance de divorce qu'ils suivent un cours « certifié » conçu spécialement pour les aider à faire les meilleurs choix pour leur(s) enfant(s). Ces cours peuvent aussi être suivis de façon optionnelle. Le *Positive Parenting Through Divorce* est ainsi accepté par plusieurs tribunaux américains.

Ce cours a la particularité, outre de pouvoir être suivi « en personne » avec d'autres parents à l'*Atrium Family Center* de Floride, d'être accessible en ligne (pour la somme de 60 dollars). Un examen final en ligne doit être validé si les parents veulent recevoir leur « certificat » valable devant le tribunal. Le cours se présente sous forme de sessions abordant chacune une thématique : comment parler du divorce avec ses enfants ? comment éviter les erreurs les plus communes ? quelles sont les réactions typiques des enfants et comment y répondre ? les aspects légaux du divorce ; comment aider les enfants en période de transition ? comment mieux gérer ses propres émotions ? comment mieux interagir avec un parent « difficile » ? comment aider son enfant à mieux vivre dans deux foyers ?, etc.

www.positiveparentingthroughdivorce.com/index.htm

Soutenir les familles monoparentales

Conséquence de l'augmentation des ruptures conjugales mais aussi du choix de certaines femmes d'élever seules un enfant, ou encore de grossesses adolescentes ou non planifiées, le nombre de familles monoparentales a fortement augmenté dans la plupart des pays occidentaux. En France, en 2006, 16,4 % des enfants de moins de 18 ans vivaient en famille monoparentale (cette proportion était de 6 % en 1968)¹. Alors que des prestations monétaires ont cherché à augmenter le revenu de ces familles souvent en difficultés financières et que des programmes de soutien sont destinés à toutes les familles défavorisées, d'autres initiatives cherchent à soutenir plus spécifiquement dans leur tâche parentale les ménages monoparentaux.

[1] Vivas É. (2009), « 1,2 million d'enfants de moins de 18 ans vivent dans une famille recomposée », *Insee Première*, n° 1259, octobre.

♥ L'association *Gingerbread* (Royaume-Uni)

Au Royaume-Uni, *Gingerbread* est la plus importante organisation caritative qui fournit un soutien et des conseils aux familles monoparentales. L'association offre plusieurs services qui incluent une ligne de conseils téléphoniques, des groupes locaux d'entraide, de même que des activités de loisirs auxquelles les parents et les enfants peuvent participer. Les conseils peuvent concerner l'éducation des enfants, la façon d'agir avec un enfant dont on n'a pas la garde à temps plein, la recherche de travail, les droits aux prestations sociales, etc. L'association offre aussi des formations pour les professionnels qui sont amenés à travailler avec des familles monoparentales.

www.gingerbread.org.uk

Soutenir les beaux-parents

En lien avec l'augmentation du nombre des séparations et des divorces, de nombreux adultes doivent assumer des fonctions parentales auprès des enfants de leur conjoint, avec toutes les difficultés qu'il peut y avoir à occuper cette position. En Europe, selon une compilation réalisée en 2009, le pourcentage d'enfants vivant avec un beau-parent varie entre 2 % et 14 % selon les pays¹. Depuis quelques années, des initiatives de soutien leur sont spécialement destinées.

♥ Le *National Stepfamily Resource Center* (États-Unis)

Aux États-Unis, le *National Stepfamily Resource Center* procure aux beaux-parents des informations et des formations sur la meilleure façon d'assurer leur rôle. Les groupements locaux de l'association offrent des groupes de discussion, des conférences et des programmes de huit séances aux beaux-parents pour les informer de leurs droits et leur apprendre à exercer au mieux leur rôle [quelles attentes avoir? comment mieux comprendre le développement de l'enfant? comment mieux communiquer avec « l'autre » parent?, etc.]. Ce centre, associé à l'université d'Auburn (Alabama), diffuse également des travaux de recherche sur les beaux-parents.

www.stepfamilies.info

[1] HBSC 2005-2006 : Chapple S. (2009), « Child well-being and sole parent family structure in the OECD : An analysis », *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, n° 82, OECD Publishing.

Soutenir les pères

Dans la plupart des pays d'Europe et de l'OCDE, les femmes occupent une place de plus en plus importante sur le marché du travail et aspirent à davantage d'égalité avec les hommes. Socialement, l'investissement du père auprès des enfants est valorisé. En témoignent la mise en place de congés de paternité ou de dispositifs visant à favoriser l'inclusion des pères dans les congés parentaux, mais aussi la création de programmes de soutien à la parentalité s'adressant spécifiquement à eux¹.

Le Centre for Fathering (Singapour)

Le *Centre for Fathering* de Singapour a été fondé par trois jeunes pères convaincus que l'implication paternelle dans l'éducation des enfants est centrale pour le bon développement de ces derniers. Le centre offre notamment des ateliers pour les pères sur le développement de leurs enfants, sur la façon de leur parler, sur le renforcement des liens père-enfant, etc. Il s'agit le plus souvent de séances d'une à deux heures. Le centre cherche aussi à mobiliser les acteurs locaux en les sensibilisant sur l'importance du rôle des pères pour leurs enfants.

www.fatheringmatters.com/sg/

Le Comité régional pour la promotion de la paternité (Québec)

Dans la région de Lanaudière au Québec, un Comité régional pour la promotion de la paternité a été créé en 2002. Composé principalement d'intervenants du réseau de la santé, du réseau scolaire et du milieu communautaire, ce comité a plusieurs objectifs dont celui de soutenir et d'encourager les initiatives locales pour la valorisation du rôle de père. On pense au rôle des services de garde ou d'éducation, ou à la mise en place d'activités pères-enfants, de cours prénataux pour pères, d'aides pour les pères vivant des ruptures, etc. Il s'agit aussi de favoriser la concertation des intervenants susceptibles de joindre les pères, ou encore de promouvoir dans la communauté l'importance de la paternité pour le développement de l'enfant. En lien avec ce comité régional, quatre comités locaux poursuivent des objectifs similaires. Sur des territoires restreints, il s'agit d'impliquer davantage les organisations locales et de mieux joindre les pères.

[1] En France, voir à ce sujet les propositions récentes du rapport de Brigitte Grésy : Grésy B. [2011], *Rapport sur l'égal accès des femmes et des hommes aux responsabilités professionnelles et familiales dans le monde du travail*, Paris, Inspection générale des affaires sociales, juin.

En plus de ces activités de sensibilisation et de coordination, les comités ont par exemple organisé une *Journée de la pêche sur glace* pour permettre aux pères de se rencontrer avec leurs enfants, ou encore une journée *Moi et mon papa aux olympiades*. Les comités informent aussi les pères des activités proposées par d'autres organisations.

<http://lanaudiere.rvpaternite.org/contact.html>

Soutenir les parents d'origine étrangère

Divers programmes s'adressent aux familles d'origine étrangère. Celles-ci peuvent avoir des difficultés à participer pour des questions de maîtrise de la langue, mais aussi pour des raisons culturelles (peur des parents d'être jugés ou mal compris en raison de pratiques éducatives différentes, etc.). Des travaux sur les familles immigrées réalisés aux États-Unis ont montré que les immigrés de première génération entretenaient plus souvent des relations conflictuelles avec leurs enfants adolescents. Le besoin pour ce type de programmes est donc important¹.

On peut identifier trois types de programmes de soutien à la parentalité s'adressant aux immigrés ou aux familles d'origine étrangère. D'abord, des programmes destinés à « tous » les parents peuvent simplement être traduits en plusieurs langues. Pour aller plus loin, ces programmes peuvent, en plus d'être traduits, avoir une certaine « sensibilité » aux autres cultures, mais sans que les principes fondamentaux des programmes changent. Dans des cas plus rares, les programmes de soutien peuvent avoir été spécifiquement construits pour prendre en considération les valeurs et les croyances d'une population immigrée. Pour certaines cultures, la façon de discuter ouvertement et directement avec les enfants, commune dans la culture occidentale, peut par exemple être perçue comme dérangeante ou déshonorante, ce qui ne signifie pas pour autant que ces parents ne sont pas à la recherche de conseils éducatifs².

[1] Xiong Z. B., Detzner D. F., Hendrickson Keuster Z., Eliason P. A. et Allen R. (2006), « Developing culturally sensitive parent education programs for immigrants families : The Helping Youth Succeed curriculum », *Hmong Studies Journal*, vol. 7, p. 1-29.

[2] *Ibid.*

♥ Le programme *Helping Youth Succeed in Southeast Asian Families* (États-Unis)

Le programme *Helping Youth Succeed in Southeast Asian Families* a été développé par des chercheurs de l'université du Minnesota. Il s'adresse aux parents originaires d'Asie du Sud-Est, et plus particulièrement aux parents d'adolescents. Il a été conçu pour ces familles, en tenant compte dès le départ de leurs spécificités culturelles (importance accordée à la modestie, à l'humilité, à la loyauté, prévalence du groupe sur l'individu, etc.). Il s'agit de chercher à prévenir et à limiter les conflits. On constate en effet qu'étant donné les valeurs éducatives de ces familles qui diffèrent largement de celles de la plupart des familles américaines, il y a souvent une différence d'acculturation entre les parents, attachés aux traditions, et les enfants qui sont au contact d'autres valeurs, ce qui provoque des conflits.

L'initiative cherche donc à aider ces parents au moyen d'un programme éducatif et d'un soutien vidéo. En s'attardant sur six habiletés parentales que l'on juge importantes dans plusieurs cultures, un formateur demande aux parents et aux enfants, réunis en petits groupes, d'expliquer comment ils les comprennent et de donner des exemples d'une utilisation positive de cette « habileté » dans la famille. Il peut s'agir de difficultés à *comprendre* (comprendre la vision des parents, comprendre les codes culturels...), à *diriger* (quelles activités interdire ou accepter, pourquoi et comment ?), à *prendre soin* (sentiment des enfants d'être mal aimés ou mal compris, différences entre parents et enfants dans l'expression des sentiments...), à *motiver* son enfant (comment aider son enfant à l'école ? pourquoi accorder tant d'importance aux résultats scolaires ? etc.), à *défendre* son point de vue (pourquoi le professeur de mon enfant agit ainsi ? pourquoi mes parents ne parlent pas anglais après tout ce temps ?...), ou encore à *assurer la subsistance et l'équilibre de la famille* (pourquoi les deux parents travaillent ? Difficultés à envisager l'avenir dans un pays...). Des exemples types de « conflits » que peuvent rencontrer les parents en lien avec ces habiletés sont aussi présentés dans des vidéos sur lesquelles les parents et leurs enfants sont amenés à réagir. Une partie du programme, qui peut être suivie par des « éducateurs » travaillant avec ces familles, explique aussi les spécificités de la parentalité dans l'Asie du Sud-Est et les difficultés particulières d'adaptation rencontrées par ces parents dans la culture américaine.

www.extension.umn.edu/distribution/familydevelopment/00266.html

♥ Le Solstralen Family Centre (Suède)

En Suède, à Malmö, le *Solstralen Family Centre* ne concerne pas que les programmes de soutien à la parentalité, il regroupe aussi plusieurs services à destination des parents immigrés. Des services médicaux permettent ainsi de détecter les grossesses et les problèmes de santé. Ce centre offre aussi des services de soins dentaires ou des sessions d'information sur la société suédoise¹. En matière de soutien à la parentalité, on veille à identifier les dépressions post-natales, à organiser des activités destinées à promouvoir l'attachement entre les parents, à donner des conseils sur les soins à prodiguer aux nouveau-nés.

Soutenir les parents d'adolescents

Les dispositifs de soutien à la parentalité visent plus souvent les parents de jeunes enfants que les parents d'adolescents. Or, l'adolescence peut être source de questionnements importants pour les parents, qu'il s'agisse de comprendre les transformations que traverse l'enfant, d'aborder la sexualité ou la consommation de substances illicites, ou encore de gérer des situations difficiles comme les troubles du comportement ou l'échec scolaire².

Comme le mentionne un récent rapport britannique, si la majorité des initiatives de soutien concerne les parents d'enfants en bas âge, les parents d'adolescents sont pour leur part souvent l'objet de politiques « contraignantes » qui visent à les tenir responsables des actions répréhensibles de leur(s) adolescent(s) : absentéisme scolaire, délinquance, agressions, etc. On pense notamment à la mise en place de stages parentaux obligatoires ou de contrats de responsabilités parentales (*voir chapitre 9*). De leur plein gré, des parents peuvent aussi être en quête de conseils sur la meilleure façon d'interagir avec leurs enfants plus âgés. Pour satisfaire à leur demande mais également dans une optique de prévention des problèmes plus sérieux, des programmes de soutien destinés à ces parents peuvent s'avérer pertinents³.

[1] Eurochild (2010), *Family Policy that Works Best for Children. Fighting child poverty & promoting child well-being*, The Family and Parenting Support Thematic, Working Group Study visit to Sweden and Denmark, 26-30 April 2010, Report Parts I & II, p. 21, www.eurochild.org/fileadmin/Events/2010/04_Study_Visit/FPS%20Study%20Visit%202010_REPORT1%262.pdf.

[2] Asmussen K., Corlyon J., Hauari H. et La Placa V. (2007), *Supporting Parents of Teenagers*, Research Report RR830, London : Department for Education and Skills, Policy Research Bureau, www.prb.org.uk/publications/RR830.pdf.

[3] *Ibid.*

♥ Le Parenting Wisely (American Teen) (États-Unis)

Aux États-Unis, le *Parenting Wisely (American Teen)* est un programme pour aider les parents d'adolescents ou préadolescents (8-18 ans), sous forme de CD-Rom ou d'un cours en ligne. L'objectif est de réduire les problèmes comportementaux, la délinquance et la consommation de drogues ou d'alcool, d'améliorer les connaissances et habilités parentales et de renforcer les liens entre enfants et parents. Neuf problèmes typiques que peuvent rencontrer les parents avec leur(s) adolescent(s) sont exposés : mauvais résultats scolaires, désobéissance, mauvaises relations avec les beaux-parents, mauvaises fréquentations, etc. Pour chaque situation, des solutions inefficaces et efficaces sont présentées dans des séquences vidéo et suivies d'explications sur les habilités parentales mobilisées.

www.familyworksinc.com/pw-programs/american-teen/

♥ Le programme *Surviving Teenagers* (Canada)

Au Canada, le programme *Surviving Teenagers* comporte un atelier unique d'1 heure 30 (*One Stop session*). Il s'agit d'aider les parents à mieux comprendre et à mieux communiquer avec leurs adolescents. Il s'agit aussi de leur apprendre à gérer les situations de conflit. La moitié de la séance est consacrée à accroître la confiance en eux des parents et à mieux comprendre leur relation avec les enfants, la seconde à la gestion des conflits. Le coût est d'environ 20 dollars la séance (environ 23 euros). Cette intervention est proposée par une organisation caritative financée par le gouvernement de la province de l'Ontario, et qui œuvre dans la région de Niagara. Cette organisation, *Pathstone Mental Health*, propose d'autres interventions, universelles ou ciblées, qui cherchent à prévenir ou à traiter les problèmes de santé mentale des enfants.

www.pathstonementalhealth.ca/pages/survive.html

Soutenir les parents adolescents

Des programmes s'adressent aussi à des parents qui sont eux-mêmes adolescents, et qui peuvent manquer de soutien ou de maturité pour s'occuper d'un enfant. Il s'agit généralement de leur permettre d'acquérir des compétences parentales tout en veillant, pour le bien de leur famille, à ce qu'ils obtiennent un diplôme, trouvent du travail, deviennent autonomes, etc.

♥ Le Teen Parents Support Programme (Irlande)

Le *Teen Parents Support Programme* existe dans 11 villes d'Irlande. Il s'agit de centres où les adolescents qui sont parents ou qui attendent un enfant peuvent se renseigner sur les services dont ils peuvent bénéficier dans leur localité [services de soutien à la parentalité, services de santé, services sociaux, aides monétaires, services de garde, aide à la poursuite des études, etc.]. Le centre de soutien de la ville de Cork a par exemple créé un site Internet très complet pour répondre aux questions que peuvent se poser ces adolescents, notamment sur la façon de prendre soin et d'éduquer leurs enfants.

www.teenparents.ie/iopen24/index.php

♥ Alexandra College (Copenhague)

L'*Alexandra College* à Copenhague est un internat scolaire destiné aux jeunes filles enceintes ou mères de jeunes enfants. Il ne s'agit pas d'un programme de soutien à la parentalité à proprement parler mais d'une structure qui cherche à permettre à ces jeunes mères de terminer leur scolarité tout en recevant des soins ainsi que des conseils pour veiller à la santé et au bon développement de leurs enfants. Le gouvernement danois envisage d'encourager chaque municipalité à offrir des services similaires¹.

2 ■ La problématique du non-recours à l'offre

2.1. Identifier les difficultés d'accès

Ces politiques ciblées soulèvent toutefois une série de difficultés. La première consiste à faire des choix. À partir de quel moment des familles peuvent-elles être considérées comme « en difficulté » ou « à risque » ? Ne doit-on pas considérer par ailleurs qu'à partir d'un certain niveau de revenu, les familles en quête de soutien peuvent se tourner vers une offre privée plutôt que vers les pouvoirs publics ?

La problématique majeure associée aux programmes ciblés reste cependant celle de leur accessibilité. Bien que certains programmes « ouverts à tous » connaissent aussi des difficultés d'accès, les aides ciblées sont plus susceptibles d'être concernées. On compte parmi ces difficultés le manque d'informations sur les services proposés, sur leur contenu et sur la façon

[1] Eurochild (2010), *op. cit.*, p. 20.

dont ils peuvent aider les parents ; les obstacles matériels (manque de temps, problèmes de transport, horaires des services, etc.) ; le coût des programmes lorsqu'ils ne sont pas gratuits ; la peur d'être stigmatisé (la réputation de l'organisation qui délivre le service et/ou la crainte d'être qualifié de mauvais parent en participant à un programme) ; les inquiétudes relatives au respect de la vie privée et au jugement des autres parents si le service comprend une dimension collective ; le manque de coordination et de « passerelles » entre les services sur un territoire¹.

Les parents peuvent en outre redouter de se faire « dire ce qu'il faut faire », ou à l'inverse, de ne pas recevoir de conseils précis mais de devoir plutôt parler de leurs émotions et de leurs expériences². Culturellement, certains parents considèrent aussi que l'éducation de leurs enfants, en dehors de la scolarité, est une dimension qui ne concerne que la sphère privée et familiale. Des études font par ailleurs remarquer que les parents provenant de milieux défavorisés n'ont souvent pas les compétences sociales nécessaires pour se sentir à l'aise dans des programmes en groupe où ils doivent prendre la parole³. Pour des parents « en difficulté », les services de soutien peuvent aussi être confondus avec des services de protection de l'enfance. De là peut naître une peur d'être « identifié » en participant aux programmes, d'être jugé, et à l'extrême de risquer des sanctions si des difficultés venaient à être exposées. Les programmes qui reposent sur le principe de l'aide « contrainte » (*voir chapitre 9*) risquent précisément de renforcer l'association que peuvent faire certains parents entre soutien à la parentalité et protection de l'enfance.

Les programmes ciblés sont aussi corrélés à un risque de stigmatisation qui peut contribuer au non-recours. On pense à la difficulté pour des parents à « s'identifier » à certains services qui les concernent pourtant, par exemple l'aide pour les parents d'enfants délinquants, d'adolescents drogués ou souffrant de troubles mentaux. En ce qui concerne les populations d'origine étrangère, certains programmes d'éducation parentale ont tendance à promouvoir les valeurs des « classes moyennes blanches » et à ignorer d'autres approches

[1] Oates J. (ed.) [2010], *Supporting Parenting, Early Childhood in Focus*, 5, Milton Keynes : The Open University, p. 40.

[2] Butt J. [2009], *Reaching Parents. Improving Take-up of Parenting Programmes. A guide to promoting access to parent education programmes and maintaining attendance*, London : Social Care Institute for Excellence, p. 6.

[3] Lyons S., Collins C. et Staines A. [2001], *Are Universally Available Supports for Families Effective and Efficient ?*, Dublin : National University of Dublin, novembre, p. 21.

et valeurs éducatives, ce qui peut nuire à l'accès. Pour ces populations, la compréhension de la langue peut également poser problème¹.

Une fois les populations engagées dans des programmes de soutien, le défi peut consister à assurer cette participation sur le long terme et à faire en sorte que les parents bénéficient véritablement du service. La qualité des interventions proposées est en ce sens primordiale.

❖ Principales difficultés d'accès aux dispositifs de soutien à la parentalité

Manque d'information sur l'offre (existence et contenu).

Non-adhésion aux principes de l'offre.

Manque d'intérêt pour l'offre.

Manque d'estime de soi.

Peur de s'exprimer en public, d'être jugé.

Assimilation des services de soutien aux services de protection de l'enfance.

Difficultés pratiques (distance, mobilité, horaire, manque de temps).

Raisons financières (si le service est payant).

Difficulté à exprimer des besoins.

Crainte de stigmatisation.

Dénigrement de ses capacités.

Problème de compréhension de la langue, de la culture.

2.2. Comment faciliter l'accès ?

Pour surmonter les difficultés d'accès souvent liées au caractère ciblé des programmes de soutien à la parentalité, diverses solutions peuvent être mises en œuvre. Elles vont d'une meilleure information sur les programmes à la mise en cohérence de l'offre, ou encore aux regroupements de services et à l'accès « en cascade ».

[1] Butt J. (2009), *op. cit.*, p. 5.

Améliorer l'information sur l'offre de services

Une première solution consiste sans doute à informer les parents de l'offre disponible en cherchant à les joindre là où ils se trouvent. Alors que les services peuvent être nombreux sur un territoire et peu coordonnés, il est possible de distribuer des informations sur les programmes dans les écoles ou les services de garde, ou même à domicile, par exemple à l'occasion de visites médicales. Il est par ailleurs possible de diffuser une information ciblée dans les quartiers spécifiques où l'on sait que les parents sont plus susceptibles d'avoir besoin d'un soutien. Le fait de passer par des associations caritatives ou locales qui viennent en aide à des populations spécifiques pour relayer les informations peut aussi faciliter l'accès¹.

Des « guichets uniques » proposant des informations sur tous les programmes de soutien à la parentalité, ou plus largement sur les services aux familles disponibles sur un territoire, constituent également une piste intéressante. Ces services d'information uniques peuvent prendre place dans un local indépendant, être situés dans une mairie ou un autre service public, ou encore prendre la forme d'un site Internet ou d'une ligne d'information téléphonique. Le fait de délivrer des informations détaillées sur le contenu des programmes, sur les effets escomptés, sur les publics visés facilitera l'accès de certaines familles.

Un répertoire en ligne de programmes d'éducation parentale (Canada)

Au Canada, un répertoire en ligne (*Faire un choix éclairé. Répertoire de programmes d'éducation parentale*) permet aux parents et aux professionnels d'identifier et de mieux connaître les programmes de soutien à la parentalité disponibles. Il est ainsi possible de s'informer en limitant la recherche à certains critères [apprentissage en groupe, accent mis sur les parents de jeunes enfants, langue, etc.]. Pour chaque programme, des informations sont données sur les coûts, le groupe d'âge visé, le nombre de rencontres, les objectifs, l'approche, le déroulement des séances... Les parents et les professionnels peuvent aussi laisser leur évaluation du programme. Le site permet en outre d'obtenir des fiches d'information sur des sujets liés à l'éducation des enfants, de renseigner les professionnels sur la meilleure façon de faire participer les parents, etc., et réfère à des ouvrages pertinents et à d'autres sites Internet.

<http://parentsvouscomptez.ca/index.cfm?nodeid=10>

[1] *Ibid.*, p. 8-10.

Proposer des services diversifiés

Si l'on veut faciliter l'accès aux services de soutien, une solution consiste à développer une offre diversifiée qui coïncide avec les besoins hétéroclites des parents (familles monoparentales, parents d'enfants handicapés, etc.), à leurs désirs en termes de contenu (en savoir plus sur le développement de l'enfant, avoir davantage confiance dans leur capacité « parentale », gérer une situation de crise, etc.) et de forme (soutien individualisé ou en groupe). Certains peuvent avoir envie de rencontrer d'autres parents, d'autres y seront plus réticents. Certains plébisciteront des interventions « magistrales » plutôt que des programmes pouvant les amener à prendre la parole en public. Certains voudront une offre anonyme, quand d'autres ne verront pas d'inconvénient à participer à des programmes de soutien sur leur lieu de travail ou dans l'école de leurs enfants. Des parents peuvent par ailleurs avoir beaucoup de temps à consacrer à un programme, alors que d'autres désirent seulement obtenir des conseils rapides et ponctuels.

Plus l'offre proposée sur un territoire est diversifiée, plus elle est susceptible de correspondre aux besoins de « tous » les parents. Cette diversité ne doit cependant pas devenir illisible. Les fonctions de coordination ou d'information sur les services disponibles apparaissent primordiales pour en favoriser l'accès.

Comme signalé au chapitre 7, des activités de soutien à la parentalité qui cherchent à améliorer les relations parents-enfants par le biais d'activités plus « informelles » (cours de théâtre, de dessin, sorties culturelles, clubs de lecture, etc.) peuvent aussi constituer un moyen pertinent d'atteindre certaines familles qui auraient des réticences à participer à des programmes « formels ». Ces activités, tout en favorisant la création de liens, peuvent amener les parents à s'investir dans d'autres programmes, à apprendre en discutant avec d'autres parents, etc. Cette approche peut en outre être pertinente pour des parents actifs qui manquent de temps. Dans leurs rares temps libres, ils peuvent être davantage attirés par des activités qui ont une composante « ludique » et qui leur permettent de passer des moments agréables avec leur(s) enfant(s) plutôt que par des programmes plus formels d'apprentissage et de discussion avec d'autres parents. Il peut aussi s'agir de proposer des séjours-vacances pour les familles qui n'auraient pas les moyens de partir autrement et qui peuvent ainsi partager du temps de qualité¹.

[1] Lemoine S. et Sauneron S. [2011], « Les vacances des Français. Favoriser le départ du plus grand nombre », *La Note d'analyse*, n° 234, Centre d'analyse stratégique, juillet, www.strategie.gouv.fr/content/les-vacances-des-francais-favoriser-le-depart-du-plus-grand-nombre-note-danalyse-234-juillet.

Offrir un soutien dans les lieux de travail

Pour faciliter l'accès à des programmes de soutien pour des parents confrontés à des difficultés « organisationnelles », une autre solution serait de mettre en place des activités de soutien dans les lieux de travail. Selon la forme que prend l'intervention, la question du respect de la confidentialité et de la vie privée peut cependant poser problème. S'il s'agit de suivre un séminaire sur des questions générales, on imagine peu d'opposition. S'il s'agit d'une intervention où les parents peuvent être amenés à parler de leur relation avec leur(s) enfant(s), des difficultés qu'ils rencontrent, certains peuvent préférer ne pas partager ces informations avec leurs collègues, ni même assister à une intervention qui pourrait laisser soupçonner des difficultés particulières.

Le programme *Talking Parents, Healthy Teens* (Californie)

Le programme *Talking Parents, Healthy Teens* a été développé par des chercheurs de l'université de Californie. Il s'agit de permettre aux parents d'acquérir des compétences qui les aideront à mieux communiquer avec leurs enfants à propos de la sexualité, de la contraception et des maladies sexuellement transmissibles. À l'aide de vidéos, de jeux de rôle, de discussions, un intervenant leur apprend à initier les discussions avec leurs enfants, à être davantage à leur écoute et à mieux les comprendre.

La particularité de ce programme est d'avoir lieu dans les entreprises où travaillent les parents. Il se déroule sur huit semaines, à raison d'une heure par semaine, chaque intervention abordant une thématique particulière. Une quinzaine de parents d'enfants de 11 à 16 ans assistent au programme. Les « sessions » ont lieu à l'heure du déjeuner, qui est offert aux parents pour encourager leur participation et éviter les retards.

Dans une étude réalisée préalablement à la mise en œuvre de cette initiative, les avis étaient globalement positifs sur l'idée d'instaurer un programme en entreprise. Des employeurs s'interrogeaient cependant sur la confidentialité des échanges et le respect de la vie privée. Instauré dans 13 grandes entreprises du sud de la Californie, le programme a été évalué sur des groupes tests incluant des parents et des adolescents. Les résultats (amélioration de la communication, liens créés avec les parents, apprentissages) s'avèrent globalement positifs.

www.cdc.gov/prc/prevention-strategies/work-site-parenting-program-promotes.htm

♥ *Establishing a Workplace Parenting Support Group (États-Unis)*

L'administration fédérale américaine publie un guide intitulé *Establishing a Workplace Parenting Support Group* pour ses employés. L'objectif est de faciliter la création de groupes de soutien à la parentalité au sein de l'administration pour aider à mieux concilier vie familiale et vie privée. On considère ainsi qu'en aidant les parents à résoudre certaines difficultés qu'ils peuvent rencontrer avec leur(s) enfant(s), ils sont plus sereins et mieux à même d'assumer toutes leurs responsabilités.

Ces « groupes de soutien » doivent permettre à des parents qui rencontrent des difficultés similaires d'échanger, de se sentir moins seuls. Ces groupes peuvent fournir des informations sur les services de garde, sur les politiques de conciliation entre vie privée et vie familiale dans leur administration, mais ils peuvent aussi diffuser des conseils sur leur rôle de parents. Le guide suggère par exemple que les groupes créent une lettre d'information pour leurs membres. Il propose également de désigner une personne en charge du groupe lors de sa création. Les procédures pour réserver une salle et annoncer les rencontres sont aussi précisées. Il est conseillé de rédiger une charte de confidentialité lors de la première rencontre, par laquelle les parents s'engagent à ne pas parler à l'extérieur du groupe des problèmes dont font part les autres participants. Des sujets de discussion sont proposés. Des informations sont données sur les services « externes » à contacter pour obtenir des conseils ou pour trouver des intervenants, etc.

www.feddesk.com/freehandbooks/071708-1.pdf

Privilégier un accès « en cascade » et les regroupements de services

Une façon de faciliter l'accès est « d'utiliser » des services universels, ouverts à toutes les familles. À partir de cet accès universel, il est possible d'identifier plus précisément les besoins de certaines familles et de les référer à des programmes de soutien plus ciblés. Janet Boddy, dans le chapitre 2, distingue ainsi divers modes d'accès aux services.

Des programmes de soutien à la parentalité peuvent tout d'abord être partie intégrante de services plus universels comme les services de santé. Ils sont alors délivrés par les personnels appartenant à ces services. L'accès se fait par une entrée dans un service universel, tel que les services d'accueil du jeune enfant, et le soutien est partie intégrante de ce service. On peut aussi imaginer

des services de soutien à la parentalité qui, sans être partie intégrante d'un service universel, seraient délivrés dans le même lieu, ou dont l'accès se ferait à partir de ce service universel.

Des programmes de soutien sont par ailleurs ouverts à tous mais sans être pour autant intégrés dans des services universels. Les parents doivent donc « aller vers » la structure, l'accès ne pouvant se faire par le biais d'un autre service. Ces services de soutien peuvent offrir des services spécialisés à certains parents ou les référer à d'autres services. On évite ainsi certaines difficultés d'accès associées aux programmes ciblés, comme l'obstacle de la stigmatisation. D'autres subsistent : nécessité de bien informer les parents sur l'existence et le contenu des programmes, de mieux coordonner l'offre sur un territoire, ou encore de s'intéresser aux aspects pratiques (horaires, lieux, etc.).

L'orientation vers d'autres services est plutôt ciblée : les parents doivent être identifiés ou soumis à une évaluation pour y accéder. On retrouve dans cette catégorie des programmes auxquels l'accès se fait par le biais d'un service universel (services de santé, d'éducation, de garde) mais pour lesquels un besoin a été évalué. Les personnels sont alors liés au service universel (il peut s'agir de personnels travaillant dans d'autres services ou agences). Des services spécialisés et « autonomes » sont finalement destinés à certains parents : les familles (enfants/parents) doivent présenter certaines caractéristiques et peuvent être référées à partir d'un accès plus universel.

Les concepts d'« universalisme progressif » ou de « services en cascade » désignent donc un accès universel, ouvert à tous les parents. Cet accès peut se faire par le biais de services universels existants, tels les services de garde ou de santé, par le biais de « centres de la famille » ouverts à tous qui regroupent plusieurs services dont des services de soutien, ou par des services de soutien ouvert à tous¹. À partir de cet accès « universel », on dirige ensuite certains parents vers des services plus spécialisés.

Accéder au soutien par le biais d'autres services

En ce qui concerne l'accès par d'autres services universels, il peut se faire par un service en particulier ou par plusieurs services. L'accès par plusieurs services « universels » comme les services de santé, d'éducation ou de garde offre l'avantage de toucher plus de parents, tandis qu'un accès par un seul « point » a le mérite de la simplicité. Si les aides ciblées sont délivrées par des

[1] Statham J. et Smith M. [2010], *op. cit.*, p. 14.

personnels à l'intérieur même de ces services universels, ce mode d'accès a de plus l'avantage de simplifier le paysage institutionnel des services de soutien dans un pays. Si l'on réfère les parents à d'autres services publics, privés ou associatifs, on simplifie l'accès mais pas le paysage institutionnel.

♥ Un accès « universalisé » dans les pays scandinaves

Au Danemark, les services publics universels comme l'école, les services d'accueil du jeune enfant ou le système de santé jouent un rôle de premier plan pour conseiller les parents dans leur fonction. Les Danois peuvent aussi s'adresser aux services sociaux de leur municipalité pour obtenir des conseils de façon anonyme. Chaque municipalité dispose d'une Unité de conseils en pédagogie et psychologie (*Pædagogisk Psykologisk Rådgivning*, PPR) où travaillent des spécialistes : travailleurs sociaux, pédagogues, avocats, psychologues et médecins.

À partir de ce support « universel », des services plus ciblés et préventifs sont offerts par les municipalités. Ils s'adressent par exemple aux parents qui vivent des situations de rupture ou dont les enfants rencontrent des troubles du comportement « sérieux ». Ces services gratuits et anonymes peuvent prendre la forme de consultations individuelles ou en groupe ¹.

En Finlande, où une grande partie des enfants d'âge préscolaire sont inscrits à la crèche ou à l'école maternelle, ces services jouent également un rôle important dans le soutien à la parentalité. La coopération entre les centres d'accueil de la petite enfance et les parents se fonde sur l'idée d'un partenariat pour élever l'enfant, tout en respectant le point de vue des parents sur les principes relatifs au développement et au bien-être de leur enfant. Les parents qui le désirent peuvent donc consulter les professionnels de ces services sur l'éducation de leur[s] enfant[s].

Depuis 1982, de façon obligatoire, les municipalités, qui sont en charge des services destinés aux familles et aux enfants, doivent par ailleurs offrir aux citoyens des services de conseils sur l'éducation des enfants et les relations familiales (*Child Guidance and Family Counselling Centers*). Ces centres, parfois en place depuis les années 1930, proposent de répondre aux questions de tous les parents concernant l'éducation de leurs enfants, qu'il s'agisse d'interrogations générales ou de situations plus délicates. Ils s'occupent

[1] Boddy J., Statham J., Smith M., Ghate D., Wigfall V. et Hauari H. (2009), *International Perspectives on Parenting Support. Non-English Language Sources*, Research Report n° DCSF-RR114, Institute of Education, University of London, juin, p. 25.

également des difficultés familiales en proposant des services comme la médiation familiale. Les enfants peuvent aussi y être vus par des médecins et des psychologues¹.

En Suède, depuis les années 1990, les services d'éducation accessibles aux enfants de moins de 6 ans, de même que les services de santé et services sociaux destinés aux familles, sont regroupés dans des Centres de la famille (*Familjecentraler*). Des professionnels, pédiatres, infirmières, travailleurs sociaux, psychologues ou personnels en charge des jeunes enfants, travaillent ensemble dans ces structures que les parents fréquentent dès le début de la grossesse jusqu'à l'entrée en école primaire. Les parents sont amenés à participer à la vie quotidienne des centres. En plus des services de garde et de santé, des activités culturelles, d'éveil à la musique, des cours divers ou des services de soutien sont proposés. Les parents peuvent aussi simplement s'y retrouver pour discuter. Ces centres facilitent par ailleurs l'intégration des immigrés qui peuvent entre autres y apprendre le suédois. Les centres ont une visée préventive, mais peuvent référer les parents ou proposer des services plus spécialisés. Ces services sont donc ouverts à tous, que les enfants fréquentent ou non les services de garde, une inscription n'est pas requise et ils sont entièrement gratuits. Au niveau national, ils sont coordonnés depuis 2000 par l'Association pour la promotion des Centres de la famille (*Föreningen för Familjecentraler*).

Un rapport remis en 2009, commissionné par les autorités régionales, et qui évaluait les centres dans la région de Västra Götaland, insistait sur leur faible coût par rapport aux bénéficiaires. Il pointait cependant leur nombre insuffisant sur le territoire, en insistant sur la nécessité d'avoir beaucoup de centres, mais de petite taille, afin qu'ils demeurent des lieux conviviaux pour les parents et que la collaboration entre personnels reste simple².



L'Adolescent Transitions Program (États-Unis)

Aux États-Unis, l'*Adolescent Transitions Program* (ATP) est un programme de soutien pour les parents d'adolescents construit selon un modèle « en cascade ». L'accès se fait d'abord à partir de *Family Resource Centers* ouverts à

[1] Finland, Ministry of Social Affairs and Health : www.stm.fi/en/social_and_health_services/children/services; Council of Europe Family Database : www.coe.int/t/dg3/familypolicy/Source/5_2_1%20Counselling%20services%20for%20family%20members.pdf.

[2] European Union, European Alliance for Families, http://ec.europa.eu/employment_social/emplweb/families/?langId=en&id=5&pr_id=361.

tous les parents. Ces centres peuvent être situés dans une école. Ils permettent aux parents de mieux identifier leurs difficultés dans leur relation avec leur adolescent et d'acquérir des compétences pour gérer les conflits, pour se faire obéir, pour améliorer les relations au sein de la famille. À partir de cet accès « universel », des familles dont les enfants ont plus de risque d'avoir des troubles du comportement ou d'abuser des drogues sont identifiées (*Family Check-up*). Des professionnels proposent ensuite à ces familles des services tels que des thérapies familiales ou du soutien parental en groupe (*Parent Focus Curriculum*).

www.strengtheningfamilies.org/html/programs_1999/08_ATP.html

Regrouper les services de soutien

Dans de nombreux pays, pour faciliter l'accès au soutien à la parentalité et accroître la coordination entre les services destinés à la petite enfance, les interventions sont regroupées dans des « centres/maisons de la petite enfance/ de la famille ». Ces dispositifs peuvent être ouverts à tous ou s'adresser plutôt aux familles « en difficulté », lorsqu'ils sont par exemple mis en œuvre dans certains quartiers. Ces centres peuvent regrouper seulement quelques services et orienter les parents vers d'autres services, comme ont tendance par exemple à le faire les *Children's Centres* au Royaume-Uni (*voir encadré suivant*). Ils peuvent proposer plusieurs services dans un seul lieu ou plutôt véritablement les « intégrer », comme dans le cas du projet *Toronto First Duty*.

Si cette intégration est totale, au niveau de la gestion, des personnels et des budgets, les services destinés aux enfants et aux parents peuvent former un seul et unique service. Les avantages d'une intégration « avancée » sont importants à la fois pour les enfants, les parents et pour les finances publiques. Si ces services regroupent par exemple des services de garde et d'éducation, ils offrent plus de continuité éducative pour les enfants d'âge préscolaire mais aussi plus de continuité entre les services de prééducation et l'éducation obligatoire. Les programmes éducatifs proposés gagnent aussi en qualité¹. En mutualisant les dépenses, ces regroupements de services plus ou moins étendus permettraient en outre, selon plusieurs études, de réaliser des économies budgétaires, d'avoir une gestion plus efficiente². Comme l'affirme

[1] Kaga Y., Bennett J. et Moss P. [2010], *Caring and Learning Together. A cross-national study of integration of early childhood care and education within education*, Paris, UNESCO, p. 9.

[2] McCain N. Mustard J. F. et McCuaig K. [2011], *Le point sur la petite enfance 3. Prendre des décisions, agir*, Toronto : Margaret & Wallace McCain Family Foundation.

par ailleurs Janet Boddy dans le chapitre 2, le fait d'intégrer des compétences spécialisées au sein d'un service ouvert à tous réduit le besoin de rediriger les familles vers un soutien spécialisé, ce qui tend à estomper la frontière entre les services de soutien universels et les services ciblés, et à en améliorer l'accès.

♥ Les *Children's Centres* (Royaume-Uni)

Au Royaume-Uni, les *Children's Centres* sont des agences de l'enfance qui regroupent en un seul lieu plusieurs services destinés aux parents et qui s'efforcent d'orienter ces derniers. Les centres sont ouverts à tous et on en compte environ 3 600 sur le territoire.

Chaque centre, en tenant compte du milieu communautaire dans lequel il est créé, a ses particularités, mais doit obligatoirement offrir : des services de santé pour les enfants et les familles ; des services d'accueil du jeune enfant (ceux qui ne le peuvent pas doivent fournir aux parents des informations sur les services disponibles localement) ; des conseils ponctuels sur la parentalité ; des conseils sur la façon d'accéder à des services spécialisés (orthophonistes, nutritionnistes, etc.).

Des centres peuvent par ailleurs offrir des services tels que : des soins dentaires ; des consultations avec des nutritionnistes ou des physiothérapeutes ; une aide à l'arrêt du tabac ; des programmes de soutien à la parentalité (*parenting classes*) ; des cours de langue anglaise pour les populations dont la langue maternelle n'est pas l'anglais ; l'accès à des travailleurs sociaux ; des services de soutien pour des individus rencontrant des difficultés particulières (financières, d'accès aux prestations sociales, etc.).

Les *Children's Centers* sont la déclinaison plus universaliste des programmes locaux *Sure Start* lancés en 1998 par le gouvernement de Tony Blair. Ces programmes visaient alors les populations les plus défavorisées. Ils étaient ouverts à tous mais étaient situés seulement dans des quartiers jugés prioritaires. Ils s'adressaient à l'origine aux parents dès le début de la grossesse jusqu'aux 4 ans de l'enfant, avant d'être ouverts à tous les parents d'enfants de 14 ans et moins (16 ans en cas de handicap). Avec le programme *Every Parent Matters*, les (*Sure Start*) *Children's Centers* sont mieux implantés de façon à venir en aide à tous les parents.

On pouvait lire dans une récente note du Centre d'analyse stratégique : « Les évaluations de ces programmes font l'objet de vifs débats dans la mesure où elles livrent un tableau en demi-teinte. Ainsi, la *National Evaluation of Sure Start* dirigée par le Pr. Edward Melhuish montre que les conséquences positives

associées au fait de bénéficier des services offerts par les centres *Sure Start* ne concernent pas les familles les plus défavorisées (mères adolescentes en situation de monoparentalité, couples sans emploi) »¹.

En conséquence, on s'interroge sur la possibilité de rediriger les ressources vers les familles qui en ont le plus besoin².

✓ Les Centres de la jeunesse et de la famille (Pays-Bas)

Aux Pays-Bas, depuis 2008, les Centres de la jeunesse et de la famille (*Centrum voor Jeugd en Gezin* – CJG) sont chargés de coordonner et de renforcer les services à destination des familles. Chaque municipalité doit mettre en œuvre au moins un CJG, les municipalités des plus petites villes pouvant s'organiser au niveau régional. Les responsabilités principales des municipalités dans le champ du soutien à la parentalité sont mentionnées dans le *Social Support Act* (2007) : informer et conseiller les parents, identifier les problèmes « potentiels », fournir un support « pédagogique » léger, coordonner les services destinés aux familles. Les centres doivent offrir des services de santé pour les enfants, des services de soutien à la parentalité, et être un lien vers les services d'éducation. Ils peuvent aussi être liés aux services d'accueil de l'enfance, d'inspection académique, aux services sociaux, aux services pour les femmes enceintes, aux services d'emploi des jeunes, etc.³ Ils doivent dans tous les cas prendre place dans des structures existantes, par exemple une clinique de soins pour enfants.

✓ Toronto First Duty (Canada)

Depuis 2002, la ville de Toronto a mis en place des centres *Toronto First Duty* (TFD) qui ne se contentent pas de coordonner mais qui intègrent dans un seul programme les services de garde, de prééducation (*kindergarten*) et de soutien à la parentalité. L'accès au programme se fait par le biais des écoles primaires. Dans un seul lieu, les enfants peuvent donc fréquenter les services d'accueil et la maternelle. Le centre est par ailleurs un « lieu de vie » pour les parents qui

[1] Mallochet G. (2010), « La prévention précoce : entre acquis et controverses, quelles pistes pour l'action publique ? », *La Note d'analyse*, n° 205, Centre d'analyse stratégique, décembre, www.strategie.gouv.fr/content/note-d%E2%80%99analyse-205-la-prevention-precoce-entre-acquis-et-controverses-quelles-pistes-pour-l%E2%80%99.

[2] www.guardian.co.uk/society/2011/nov/14/sure-start-centre-closures-coalition.

[3] *Nederlands Jeugd Instituut, Youth and Family Centres*, www.youthpolicy.nl/eCache/DEF/1/06/370.html.

sont libres d'aller et de venir (un espace leur est réservé), de demander des conseils aux personnels, etc.

Tous les personnels en charge de la famille et de l'éducation doivent travailler ensemble dans ces centres et peuvent être regroupés sous une seule description de poste. Les budgets et la gestion de tous ces services sont regroupés, de même que les informations sur les usagers¹. Ainsi, « plutôt que de reposer sur des structures administratives et financières fragmentées et de souvent payer deux fois pour les mêmes enfants et les mêmes familles, le programme combine les employés, les installations, l'équipement, les fournitures et l'administration afin de donner l'envie aux parents d'y envoyer leurs enfants »².

[1] Australian Research Alliance for Children and Youth (2007), *Early Childhood Services : Models of Integration and Collaboration*, Telstra Foundation Community Development Fund, novembre, p. 16-17 ; www.toronto.ca/firstduty.

[2] McCain M. N., Mustard J. F. et McCuaig K. (2011), *op. cit.*

Chapitre 9

Le recours à la sanction et à l'incitation financière

Sylvain Lemoine

Chef du département Questions sociales
Centre d'analyse stratégique

En marge des programmes de soutien à la parentalité précédemment décrits, on peut mettre en évidence le développement de dispositifs d'une nature très spécifique, ayant recours à la sanction ou à l'incitation financière pour faire évoluer les comportements des parents. Ces dispositifs traduisent tout autant l'implication croissante de la puissance publique dans le soutien à l'exercice de la fonction parentale que la recherche accrue d'efficacité, afin de pallier, pour certains publics, les insuffisances réelles ou supposées des dispositifs traditionnels d'information et d'accompagnement.

Ces programmes destinés à « responsabiliser » les parents recouvrent une grande diversité de modalités de mise en œuvre, selon qu'ils sont facultatifs ou obligatoires, qu'ils empruntent au registre juridique ou financier. Ils ont pour point commun de définir précisément les objectifs à atteindre afin d'éviter une sanction ou de bénéficier d'un soutien. Ils s'inscrivent dans deux logiques structurantes des politiques sociales contemporaines : le ciblage des bénéficiaires de prestations et des services d'une part, la conditionnalité des aides d'autre part. Ils posent principalement trois séries de questions.

La première est d'ordre éthique, tant la frontière peut, dans ce cadre, apparaître ténue entre accompagnement et contrôle. De vifs débats sur la logique de prescription entourent la mise en œuvre de ces programmes.

La deuxième emprunte au registre de l'efficience. Il apparaît que ce sont avant tout les dispositifs d'accompagnement qui sont proposés aux parents afin de les aider à changer leur comportement qui déterminent la réussite des programmes.

Se pose enfin la question de savoir si ces dispositifs ont vocation à cibler un nombre limité de parents ou s'ils constituent le signe annonciateur de programmes aux ambitions plus larges. Au début de l'année 2012, le Premier ministre britannique, David Cameron, a ainsi annoncé la mise en œuvre d'ici à 2015 d'un programme de soutien avec contrepartie devant concerner 120 000 familles rencontrant des difficultés dans l'éducation de leurs enfants.

Dans ce chapitre, ces dispositifs sont répartis en deux catégories, selon qu'ils empruntent au registre de l'aide contrainte dans un cadre juridique formalisé à des degrés divers, ou qu'ils relèvent de l'incitation financière. Sont enfin discutés des éléments de bilan tant sur le plan éthique que sur le plan de l'efficience.

1 ■ Les programmes de soutien assortis de contraintes explicites ou implicites

1.1. Des programmes historiquement destinés à prévenir la délinquance juvénile

La thématique de la « responsabilisation des parents » trouve véritablement son élan à partir de la fin des années 1980 aux États-Unis¹ dans le cadre de politiques publiques plus larges visant à prévenir la délinquance juvénile et les incivilités. Il s'agit alors de s'interroger, en complément du rôle de la police et de l'école, sur le rôle que peuvent jouer les parents en la matière. L'émergence de cette thématique a quatre sources principales :

- une attention accrue portée à la logique de *prévention* dans le cadre plus général de la logique d'investissement social qui irrigue les modèles sociaux des pays développés. La recherche en matière de criminalité identifie par ailleurs le milieu familial et l'éducation parentale comme des facteurs déterminants du comportement des adolescents ;

[1] Pour une analyse détaillée des ressorts et conséquences de la montée en puissance de la thématique de responsabilisation, voir Boisson M. [2007], « Des pères et des mères "plus responsables", une réponse à la délinquance des mineurs ? Une perspective internationale », *La Note de veille*, n° 63, Centre d'analyse stratégique, juin, www.strategie.gouv.fr/content/note-de-veille-n%C2%B0-63-lundi-18-juin-2007-analyse-des-peres-et-des-meres-%C2%AB-plus-responsables-%C2%BB.

- la recherche de *réponses innovantes* face au nombre croissant de parents en difficultés éducatives, du fait notamment de l'évolution des structures familiales ;
- une préoccupation accrue de *rationalisation* des dépenses publiques ;
- une réhabilitation du principe de *responsabilisation*, voire de sanction.

Cette tendance s'inscrit plus généralement dans le cadre d'une prise de conscience croissante de l'importance des compétences parentales pour garantir le bien-être de l'enfant, sa santé, et globalement l'acquisition d'un capital social. Quand les risques apparaissent trop élevés pour l'enfant ou la société, la logique de soutien aux parents est poussée jusqu'à son terme, à savoir l'incitation forte, voire l'obligation d'entrer dans certains dispositifs d'accompagnement. L'ingérence de la puissance publique au sein de la famille est alors justifiée comme une réponse proportionnée aux risques encourus, individuels et collectifs. Ces politiques sont contestées car, selon de nombreux chercheurs, ce volontarisme change la nature même de l'intervention, le soutien laissant la place au contrôle.

On peut, pour schématiser, situer les racines de ces dispositifs aux États-Unis, à la fin des années 1980, avant qu'ils ne se développent en Europe. En Californie, sur la base du *Street Terrorism Enforcement and Prevention Act*, qui a introduit pour les parents « un devoir d'exercer raisonnablement la prise en charge, la supervision, la protection et le contrôle de leur(s) enfant(s) mineur(s) », une série de sanctions financières ou carcérales a ainsi pu être mise en place. Dans les faits, ces sanctions, qui restaient marginales, constituaient surtout un levier pour inciter, voire contraindre les parents à suivre des programmes de soutien parental comme alternative aux poursuites judiciaires.

Après s'être diffusée aux États-Unis et au Canada, cette approche a irrigué certaines réflexions européennes. Le Royaume-Uni est vraisemblablement le pays qui s'est emparé de cette thématique avec le plus grand volontarisme. Des programmes apparaissent dès les années 1990, et se développent dans les années 2000 avec la loi sur les « comportements antisociaux » et la loi « plan d'action pour le respect ». L'*ASB Act*¹ vise ainsi à structurer l'ensemble des moyens nationaux et locaux destinés à prévenir et à lutter contre les comportements antisociaux, en mettant en cohérence les approches judiciaires et sociales.

[1] *Anti-social Behaviour Act*, 2003.

Cette approche ne se limite pas aux seuls pays anglo-saxons. En 2003, le Conseil de l'Europe concluait¹ : « Il conviendrait d'encourager les parents (ou les tuteurs légaux) à prendre conscience de leurs responsabilités envers le comportement délictueux des jeunes enfants et à les assumer. Ils devraient être présents aux audiences des tribunaux (à moins que cela ne soit considéré comme allant à l'encontre du but visé) et, lorsque les circonstances le permettent, se voir proposer aide, soutien et conseil. Si cela se justifie, ils devraient être tenus d'accepter un accompagnement psychosocial ou de suivre une formation à l'exercice des responsabilités parentales, de veiller à ce que leur enfant fréquente l'école et d'assister les organismes officiels dans l'exécution des sanctions et mesures dans la communauté ».

Cette approche a continué d'irriguer les politiques nationales mais également les institutions européennes au cours des années 2000. Afin de promouvoir la prévention des incivilités et de la délinquance, le Parlement européen formulait ainsi en 2007 la recommandation suivante² : « Le Parlement européen (...) souligne le rôle spécifique dévolu à la famille à chacune des étapes du combat contre la délinquance juvénile et demande aux États membres de mettre en place un soutien approprié aux parents ; constate, dans certains cas, la nécessité d'impliquer et de responsabiliser ceux-ci davantage ».

Les propositions et programmes issus et promus par cette approche sont extrêmement divers. Ils empruntent au soutien (médiation familiale, prévention précoce, stages parentaux, suivi psychosocial), au conseil (implication des parents dans le traitement judiciaire de leurs enfants, dans des dispositifs de justice restauratrice), ou à la sanction (pénalités financières ou suspension de certaines aides, pénalisation du comportement des parents jugés irresponsables).

Dans cette constellation de mesures, on peut identifier des programmes qui conditionnent le soutien à un comportement, ou qui rendent le soutien obligatoire sous peine de sanctions. Globalement, plusieurs caractéristiques traduisent leur fondement théorique, selon lequel le comportement des parents est déterminant dans la prévention de la délinquance juvénile :

- ces programmes sont donc ciblés sur les familles supposées les plus susceptibles de favoriser le développement des incivilités ;

[1] Conseil de l'Europe [2003], « Recommandation concernant les nouveaux modes de traitement de la délinquance juvénile et le rôle de la justice des mineurs », *Rec (2003)20*.

[2] Résolution du Parlement européen du 21 juin 2007 sur la délinquance juvénile : le rôle des femmes, de la famille et de la société.

- ces programmes associent étroitement soutien et contrainte ;
- ces programmes assouplissent (ou « brouillent », selon leurs détracteurs) les frontières entre traitement judiciaire et traitement social.

Dans son acception la plus extrême, le soutien peut être obligatoire. On peut ainsi mettre en évidence deux exemples particulièrement éclairants : les stages parentaux en Belgique, d'une part, les ordonnances parentales (*Parenting Orders*) britanniques, d'autre part.

♥ Les stages parentaux obligatoires (Belgique)

En Belgique, la réforme de la loi de protection de la jeunesse a institué en 2006¹ la possibilité pour le juge de suggérer ou d'obliger à suivre des stages parentaux en complément de la sanction du mineur (stage parental obligatoire), lorsque le « désintéret caractérisé » du parent vis-à-vis du comportement délictueux de l'enfant « contribue aux problèmes du mineur ».

En cas de refus des parents de suivre ou de s'investir dans le stage, la loi prévoit la possibilité d'une sanction (amende de 25 euros ou emprisonnement pouvant aller jusqu'à sept jours). Concrètement, entre 30 et 50 heures de stage sur plusieurs mois sont consacrées à des entretiens individuels ou collectifs, un accompagnement psychosocial ou administratif, associant pour partie le mineur.

Si le stage est fondé sur le principe selon lequel « pour aider les enfants, il faut aider les parents », et s'il n'est pas à proprement parler une sanction (c'est ce qu'a rappelé la Cour constitutionnelle de Belgique en 2008), la manière même avec laquelle il a été mis en place l'assimile toutefois à une forme de punition. Selon ses opposants, c'est précisément ce qui explique le manque d'adhésion au dispositif et donc son manque d'efficacité. À dire vrai, il n'existe pas de réelle évaluation du dispositif, puisque seuls 80 parents l'ont suivi dans la communauté francophone lors de la première année de mise en œuvre. Depuis, les chiffres sont marginaux du fait de la quasi-suppression des financements consacrés.

Ce programme illustre bien la difficulté à manier la logique de contrainte ou de contrepartie en matière de soutien à la parentalité, et le degré minimum d'adhésion qui conditionne la réussite de ces dispositifs. L'évaluation des *Parenting Orders* britanniques offre un exemple éclairant en la matière.

[1] Loi du 13 juin 2006 réformant la loi de protection de la jeunesse du 8 avril 1965.

♥ Les Parenting Orders (Royaume-Uni)

Au Royaume-Uni, les *Parenting Orders*¹ (*Crime and Disorder Act* de 1998) sont des décisions de justice qui enjoignent les parents à entrer dans des dispositifs de suivi et de soutien à la fonction parentale. Ils reposent donc clairement sur la contrainte. Une juridiction peut imposer une ordonnance parentale aux parents d'un mineur en cas d'absentéisme scolaire, d'incivilités ou de comportements « antisociaux ».

Depuis 2003, le juge peut en outre prononcer un *Parenting Order* à l'encontre des parents de mineurs en risque de dérive délinquante et qui ne prennent pas toutes les mesures nécessaires pour prévenir ces comportements. Délivrée pour un an au maximum, cette mesure civile a pour but d'inciter les parents à exercer pleinement les attributs de leur autorité.

Elle a deux versants, les *Parenting Programmes* et les obligations de surveillance :

- l'ordonnance entraîne systématiquement pour les parents l'obligation de participer régulièrement, jusqu'à une fois par semaine sur une période de trois mois, à des séances visant à développer leurs compétences parentales (*parental skills*) et à leur faire prendre conscience de l'importance de leur rôle à l'égard de l'enfant. Ils bénéficient d'un accompagnement dans la mise en place concrète de leur autorité. Les programmes relèvent d'une pluralité d'approches : groupe de parents, thérapie familiale, formation, etc. ;
- l'ordonnance impose également aux parents des obligations de surveillance de leur enfant déterminées en lien avec la situation familiale et les comportements déviants ou délinquants du mineur (obligation de garantir l'assiduité scolaire en accompagnant le mineur jusqu'à son établissement, obligation de garder l'enfant au domicile à certains horaires, notamment la nuit, etc.). Elle vise donc à mieux associer les parents aux décisions judiciaires dont l'enfant est l'objet, à leur donner une place décisive dans le contrôle du respect des interdictions (de fréquenter certains lieux ou certaines personnes, etc.) et des obligations (d'assiduité scolaire, etc.) imposées au mineur. L'objectif est de prévenir la récidive.

[1] Encadré issu de la note de cadrage du Centre d'analyse stratégique « La responsabilisation des parents, une réponse à la délinquance des mineurs ? », Boisson M. et Delannoy L. (2008), www.strategie.gouv.fr/system/files/646bf063d01_0.pdf.

En cas de manquements sans raison valable aux termes de l'ordonnance parentale, une gradation de sanctions est prévue : avertissement par écrit, inscription dans un registre des manquements, transmission le cas échéant des informations relatives aux « manquements » à la police, décision de justice (les parents peuvent être sanctionnés par une amende de 1 000 livres maximum, des travaux d'intérêt général).

Une évaluation menée en 2002 par l'organe public *Youth Justice Board* concluait, après avoir relevé les effets positifs en termes de réduction des incivilités et d'absentéisme scolaire, « qu'il semble y avoir un espace, tant sur le plan politique que pratique, pour les *Parenting Orders*. Ces derniers peuvent constituer une manière pertinente d'atteindre des parents qui n'auraient jamais pris place dans un programme classique de soutien parental »¹.

La limite principale identifiée par l'ensemble des observateurs est le rejet que la dimension judiciaire du dispositif peut susciter. Le *Youth Justice Board* plaidait ainsi dès 2002 pour la mise en place d'un outil plus souple et moins identifié à la notion de sanction². Même lorsque les programmes sont obligatoires, les professionnels doivent en effet susciter l'adhésion des parents. C'est ce que doivent permettre, selon leurs promoteurs, les *Parenting Contracts*.

♥ Les Parenting Contracts (Royaume-Uni)

Au Royaume-Uni, les *Parenting Contracts* (*Anti-social Behaviour Act* de 2003) sont destinés aux parents d'enfants signalés en risque ou ayant déjà commis un délit, désireux de s'engager volontairement à participer à un programme parental et à respecter des objectifs éducatifs, en bénéficiant de l'accompagnement d'une *Youth Offender Team* (YOT), agence locale spécialisée dans le traitement de la délinquance juvénile.

Ils constituent une forme volontaire et théoriquement non contraignante des *Parenting Orders* dont ils sont inspirés. Dans les faits, ces contrats renvoient à une extrême diversité de situations : les parents peuvent en effet être volontaires, incités, voire contraints, sous peine de sanctions (suspension du logement social, de certaines aides ou obligation d'entrer dans le dispositif plus contraignant des *Parenting Orders*). Ces derniers peuvent en outre leur être opposés s'il est avéré qu'ils n'ont pas pris les mesures adéquates

[1] Ghates D. et Ramella M. (2002), *Positive Parenting : The effectiveness of the Youth Justice Board's Parenting Programme*, Policy Research Bureau.

[2] *Ibid.*

afin de respecter les termes du *Parenting Contract*. Pour autant, ils sont systématiquement présentés par les autorités comme des mesures de soutien et non de punition.

L'objectif est de formaliser un certain nombre d'engagements et de mesures de soutien entre le parent, les autorités locales et/ou l'école. Le contrat n'obéit pas à un formalisme prédéfini, et constitue autant que faire se peut une réponse « sur mesure ».

À titre d'exemples, on peut identifier parmi les clauses contractuelles : s'assurer que l'enfant assiste bien aux cours en l'accompagnant à l'école, s'assurer que l'enfant est sous supervision lorsqu'il n'est pas à l'école, s'assurer que l'enfant évite le contact avec certains autres enfants, assurer le suivi scolaire après l'école, s'engager à assister aux réunions parents-professeurs, assister à des groupes de soutien collectif (le plus souvent des programmes déclinés sur 10 à 16 semaines : exposés sur le comportement des adolescents, gestion de l'agressivité, thérapie familiale) voire à des entretiens de suivi psychosocial individuels, bénéficier d'une aide au transport pour l'enfant.

Les familles concernées sont principalement celles dont un enfant a subi une sanction juridictionnelle, a été à l'origine de comportements antisociaux, ou ne respecte pas les obligations d'assiduité scolaire. Les contrats n'ont pas de durée limitée mais ils excèdent rarement celle de 12 mois fixée pour les *Parenting Orders*. Plus de 28 000 contrats ont été conclus au cours de l'année scolaire 2009-2010¹.

Par nature, l'évaluation de ce type de dispositifs est délicate, puisque les parents et les enfants concernés sont bénéficiaires de multiples interventions. Cependant, les études disponibles tendent à mettre en évidence un bilan globalement positif. Un rapport² commandé par le ministère des Affaires sociales, mais réalisé par une entité indépendante ayant procédé au sondage des parents et professionnels impliqués, conclut globalement à l'impact positif des *Parenting Contracts* sur l'assiduité scolaire et les comportements antisociaux, même si de tels effets sont par nature difficiles à isoler de l'ensemble des interventions dont la famille bénéficie.

[1] Statistiques 2011 du ministère de la Justice britannique, www.justice.gov.uk.

[2] Evans L., Hall L. et Wreford S. (2008), *Education related-Parenting Contracts evaluation*, TNS Social, rapport remis au ministère de l'Enfance, de l'École et de la Famille.

1.2. Des programmes qui peuvent s'inscrire dans le cadre de politiques aux ambitions plus larges

S'ils sont historiquement issus des politiques de prévention de la délinquance des mineurs et donc de l'univers judiciaire, les programmes de responsabilisation fondés sur la logique d'obligation peuvent embrasser des objectifs plus larges. Ainsi, c'est dans le cadre d'une stratégie visant à marier prévention des incivilités et lutte contre la grande précarité que s'inscrit le *Respect Action Plan*. Le Premier ministre Tony Blair déclarait en substance en janvier 2006 : « Ce plan d'action *Respect* a vocation à adopter une approche plus large. Il reconnaît que nous devons nous concentrer autant sur le respect de la loi que sur les causes des comportements antisociaux, qui puisent leurs sources dans les familles, les classes et les communautés ».

Concrètement, cette approche se traduit par la mise en place de projets d'intervention familiale (les *Family Intervention Projects*). Ces derniers ont vocation à réduire le nombre d'incivilités mais également à permettre d'atteindre les objectifs d'assiduité scolaire, de promotion de la santé des enfants et des adolescents, de réduction de l'usage des drogues dont le tabac¹. À l'origine du programme, les familles visées par les dispositifs sont celles qui sont identifiées comme étant la source de comportements antisociaux et celles les plus susceptibles de risquer une expulsion de leur logement. Concrètement, il s'agit de concentrer des moyens de suivi et de soutien très importants sur certaines familles, en dotant leurs interlocuteurs sociaux uniques de marges de manœuvre significatives tant sur le plan du soutien que de la contrainte. Ce programme illustre particulièrement le mariage entre la logique d'« *enforcement* » (application de la règle) et de « *support* » (soutien et accompagnement).

Les *Family Intervention Projects* (Royaume-Uni)

Les *Family Intervention Projects* (FIP) désignent des plans de soutien et d'accompagnement à la fonction parentale expérimentés à compter de 2007 au Royaume-Uni, se distinguant par les caractéristiques suivantes : ils se traduisent par une action intensive, voire directive [« *assertive* »] et durable [« *persistent* »] ; ils ciblent les familles identifiées comme étant les plus en difficulté à travers deux indicateurs principaux : les comportements antisociaux et le risque de perdre son logement ; ils reposent sur une action concernant l'ensemble des problématiques auxquelles font face les membres de la famille ;

[1] Il s'agit des objectifs du programme *Every Child Matters* lancé en 2003 au Royaume-Uni.

ils identifient un interlocuteur unique pour la famille appartenant à une structure *ad hoc*, visant à « déjudiciariser » l'image du dispositif.

Les centres FIP ont été nouvellement créés ou sont issus de structures existantes. Ainsi labellisés, ils doivent permettre de réduire le risque de stigmatisation de leurs bénéficiaires. Les équipements emploient généralement entre 4 et 10 personnes, et fonctionnent sur le mode du référent unique qui consacre en moyenne une journée de travail par semaine au suivi de la famille. Ils s'adressaient à 4 870 familles en mars 2010 et 8 841 familles en mars 2011, ce qui traduit une montée en charge du dispositif depuis ses premières expérimentations en 2007. Les familles concernées sont majoritairement monoparentales (69 %), bénéficiaires des allocations chômage (61 %), et font simultanément face à de multiples risques [santé, comportements antisociaux des enfants, séparations conjugales, perte de logement pour impayés de loyers].

L'intervention consiste en l'élaboration d'un « plan de soutien », formalisant les engagements des parents et le soutien apporté. Il s'agit globalement d'une plus grande implication des parents dans la supervision des enfants ou dans leur suivi médical, en contrepartie d'un soutien prenant de multiples formes : visites à domicile dans le cadre de conseil et d'assistance, stages de gestion du stress, assistance téléphonique ou physique y compris le week-end en cas de besoin urgent, assistance et accompagnement pour les multiples démarches administratives, le cas échéant médiation dans ce cadre, accompagnement dans les démarches médicales liées à l'usage de drogue, à la santé mentale ou à la sexualité, gestion des difficultés avec le bailleur du logement, accompagnement à la gestion du budget, à l'entretien du logement, etc.

Ce plan, signé par les parties, n'est théoriquement pas obligatoire. Mais dans les faits, les situations sont très hétérogènes puisque les FIP disposent de leviers contraignants (décision de maintien dans le logement social, transmission de la situation à la justice dans le cadre de la procédure des *Parents Orders*, etc.). Une enquête réalisée en 2008 par le National Center for Social Research¹, fondée sur des entretiens avec les différentes parties après la montée en charge du programme, montre ainsi que les sanctions potentielles peuvent aussi bien être explicitement mises en avant que ne pas être mentionnées. Cette hétérogénéité des pratiques semble tenir tant de l'analyse de la situation par le travailleur social que de ses propres convictions quant à leur pertinence.

[1] White C., Warrenner M., Reeves A. et La Valle I. (2008), *Family intervention projects : An evaluation of their design, set up and family and early outcomes*, National Center for Social Research.

Bien que les effets d'un tel programme soient par nature difficiles à évaluer (les parents étant destinataires de multiples politiques publiques), la même étude met en évidence des résultats positifs de ce type de programme. Passée une période de réticence et de méfiance, une majorité de parents jugent positive *a posteriori* l'aide dont ils ont été bénéficiaires. Entre le début et la fin du programme, le nombre de familles impliquées dans des comportements antisociaux baisse de 61 % à 7 %; le nombre de familles sous le coup d'une procédure d'expulsion du logement baisse de 60 % à 18 %; le nombre de familles avec des enfants ayant des comportements délictueux ou de déscolarisation baisse de 37 % à 21 %. Une évaluation plus récente¹ datant de 2011 semble corroborer ces résultats positifs : réduction de 50 % des familles impliquées dans des comportements antisociaux, réduction de 34 % des familles souffrant de problèmes de santé (santé mentale, physique, usage de drogues ou d'alcool).

Ce programme fait toutefois l'objet de vives critiques². Ces dernières portent tant sur son efficience (en contestant la qualité des méthodes d'évaluation mises en œuvre) que sur sa légitimité (en soulignant que dans les faits, ces actions stigmatisent des familles souvent victimes de pathologies mentales, sur lesquelles la logique de contrainte n'a que peu d'effet).

Parce qu'ils sont le fruit d'évolutions structurantes des modèles sociaux contemporains (ciblage des aides, exigence accrue de contrepartie, quête – excessive ? – d'efficience), ces dispositifs de soutien plus ou moins contraints peuvent-ils inspirer, à terme, des programmes à l'audience plus large ? L'exemple des dispositifs d'accompagnement obligatoires pour les parents en situation de divorce ou de rupture conjugale aux États-Unis peut nourrir la réflexion.

✓ Soutien aux couples en cas de divorce ou séparation (États-Unis)

Des programmes de soutien obligatoires destinés aux couples avec enfants en instance de divorce ou de séparation existent aujourd'hui dans 46 des 50 États américains. Dans un tiers des États, les programmes obligatoires s'adressent à tous les parents dans cette situation, ailleurs, ils restent à la discrétion du juge ou ne concernent qu'une partie des comtés. Ces programmes, qui sont destinés à sensibiliser les parents au bien-être des enfants dans cette période

[1] Department for Education (2011), *Monitoring and Evaluation of Family Intervention Projects and Services*.

[2] L'ensemble des éléments d'évaluation et de discussion est présenté en fin de chapitre.

délicate de leur vie, sont relativement courts (une demi-journée à une journée) mais peuvent offrir une ouverture sur des programmes plus ambitieux si l'opportunité est identifiée. Leur développement progressif depuis le milieu des années 1970 constitue une réponse à un double constat. D'une part, 40 % des enfants américains nés de parents mariés font ou feront face au divorce de leurs parents. D'autre part, les conséquences d'une mauvaise entente des parents sur le bien-être de l'enfant sont multiples et désormais bien documentées. Les promoteurs de ces programmes assument en outre leur dimension morale. Les créateurs du programme pionnier *Peace* dans l'État de New York décrivent ainsi leur démarche : « Comme un automobiliste qui boit ou conduit trop vite met des vies en danger, les parents qui divorcent placent leurs enfants en situation de risque émotionnel. Les deux devraient apprendre à éviter de blesser leur entourage ».

Cette dimension semble toutefois s'effacer devant une logique plus pragmatique. Il s'agit en substance d'informer les parents sur les conséquences de leur conflit sur le bien-être des enfants, de les orienter vers les ressources à leur disposition et de les initier à des techniques de communication pertinente. Une étude menée en 2008 rassemble les données évaluatives sur ces programmes¹. Globalement, il apparaît que le taux de satisfaction des parents est élevé, même chez ceux qui étaient initialement réticents. Pour autant, les chercheurs mettent naturellement en évidence la difficulté à évaluer l'efficacité de tels dispositifs étant donné leur courte durée.

1.3. En France, des dispositifs encore récents et relativement peu utilisés

En France, comme dans la plupart des exemples étrangers ci-dessus, la thématique de la « responsabilisation des parents » s'inscrit dans une politique plus générale de prévention des incivilités et de la délinquance des mineurs. C'est ce que traduisent notamment les rapports « Ruetsch » et « Bockel » en 2010². Trois dispositifs font écho à la famille des programmes précédemment décrite. Ils visent à pallier le caractère inadapté ou inefficace du mécanisme de sanctions carcérales et financières prévues à l'article 227-1 du code pénal³

[1] Pollet S. L. et Lombreglia M. (2008), « A nationwide survey of mandatory parent education », *Family Court Review*, 46 (2), p. 375-394.

[2] Ruetsch J.-Y. (2010), *Prévenir la délinquance des jeunes, un enjeu pour demain*, rapport d'étape de la Mission sur la prévention de la délinquance des mineurs et jeunes majeurs, remis au secrétaire d'État à la Justice, Paris, La Documentation française, février ; Bockel J.-M. (2010), *La prévention de la délinquance des jeunes*, rapport au président de la République, Paris, La Documentation française, novembre.

[3] 30 000 euros d'amende et une peine de prison pouvant aller jusqu'à deux ans.

en cas de négligence caractérisée des parents en matière de santé, sécurité, moralité ou éducation de leurs enfants.

Les contrats de responsabilité parentale

Les contrats de responsabilité parentale ont été créés par la loi du 31 mars 2006. Ils s'adressent aux parents d'enfants de 6 à 16 ans, en cas « d'absentéisme scolaire, de troubles portés au fonctionnement d'un établissement scolaire ou de toute autre difficulté liée à une carence de l'autorité parentale ». D'une durée maximale de six mois, ils prévoient un certain nombre d'engagements réciproques entre le parent (remédier aux difficultés, s'impliquer davantage dans le suivi éducatif) et le représentant du président du conseil général (mesures de soutien et d'accompagnement). Les sanctions peuvent être administratives (suspension des allocations familiales) ou pénales (article 227-1 du code pénal). Les derniers chiffres disponibles font état d'une mise en œuvre très modeste, puisque seuls 191 contrats avaient été signés en 2011 (tous dans le département des Alpes-Maritimes à l'exception de sept d'entre eux signés en Vendée)¹.

Les Conseils des droits et des devoirs des familles

Depuis la loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance, le maire peut mettre en place un Conseil des droits et des devoirs des familles (CDDF). Celui-ci est conçu comme une instance de dialogue entre l'ensemble des acteurs institutionnels et les parents de mineurs présentant un risque pour « l'ordre, la sécurité ou la tranquillité publics » ou faisant preuve d'un manque d'assiduité scolaire. Il s'agit de rappeler les parents à leurs obligations et de mettre en cohérence les mesures de soutien possibles. Dans les faits, si le CDDF a peiné à trouver sa place, on peut identifier une récente augmentation du recours à ce dispositif. Selon les résultats de l'enquête par département conduite à la fin du mois de juin 2011 par le Secrétariat général du Comité interministériel de prévention de la délinquance (CIPD), le nombre de CDDF a plus que doublé, passant de 102 (créés ou en cours de création) fin 2010, à plus de 230 à la fin du mois de juin 2011. C'est ainsi que 40 % des communes de plus de 50 000 habitants disposent maintenant (17 communes) ou vont disposer prochainement (35 communes) d'un CDDF.

[1] CIPD (Comité interministériel de prévention de la délinquance), *La politique de prévention de la délinquance en 2010 et 2011*.

Les stages parentaux

Initiés de manière éparse à la fin des années 1990 par des tribunaux de grande instance comme une alternative aux sanctions de l'article 227-1 du code pénal, les stages parentaux ont trouvé une existence législative dans la loi du 5 mars 2007 sur la prévention de la délinquance. D'une durée variable, ils sont constitués sur le modèle britannique d'un mélange de séances d'information et de formation. Ici encore, le bilan est quantitativement modeste, puisque sur l'année 2009, une vingtaine de tribunaux avaient eu recours au dispositif concernant alors environ 200 personnes. Le recours à ces dispositifs a ainsi pu être jugé « embryonnaire » par la Mission permanente d'évaluation de la politique de prévention de la délinquance dans son rapport 2011¹.

2 ■ Les programmes de soutien aux parents reposant sur des incitations financières

Parallèlement aux aides associées, à des degrés divers, à des mécanismes de contrainte, une autre série de programmes de soutien à la fonction parentale est fondée sur le principe des incitations financières.

2.1. De nouveaux programmes issus des pays en développement : les transferts monétaires conditionnels

Une première série de dispositifs de soutien à la parentalité fondés sur le principe des incitations financières peut être identifiée au sein des programmes de « transferts monétaires conditionnels » (ou *Conditional cash transfers*). Selon la Banque mondiale, ces derniers peuvent se définir comme « des subventions aux ménages à condition qu'ils effectuent certains types d'investissements prédéterminés dans le capital humain de leurs enfants² ».

Concrètement, il s'agit d'inciter les parents à prendre conscience de l'importance de leur rôle dans deux principaux domaines, la santé et l'éducation :

[1] Trois dispositifs de responsabilisation parentale dans la politique de prévention de la délinquance : les Conseils des droits et devoirs des familles, les contrats de responsabilité parentale et les stages parentaux. La mission a analysé plus précisément les pratiques de deux tribunaux. TGI de Reims : de 2006 à 2011, 93 mesures individuelles de SRP (stages de responsabilité parentale) ont été prononcées par le parquet de Reims, 11 stages ont été organisés de 2006 à 2010. TGI de Paris : 33 stages individuels ont été ordonnés depuis novembre 2009. Leur nombre relativement faible pour Paris s'explique, selon le parquet, par le fait qu'il s'agit d'un dispositif lourd, destiné à des familles en grande difficulté et requérant des moyens financiers importants, avec un suivi en aval du stage.

[2] Banque mondiale (2009), *Conditional Cash Transfers : Reducing Present and Future Poverty*, Policy Research Report.

- en matière de santé : condition d'assiduité au contrôle médical périodique, de respect des protocoles de vaccination, de participation à des séances de suivi périnatal et d'information sur la santé ;
- en matière d'éducation : scolarisation des enfants, respect des objectifs d'assiduité scolaire, voire des objectifs de réussite scolaire.

Ces programmes sont nés en Amérique du Sud et en Asie à la fin des années 1990. Il s'agissait alors de mettre en place des dispositifs alternatifs aux mécanismes traditionnels d'assistance (distribution de nourriture) ou plus efficaces que l'interdiction de travail des enfants, aux effets modestes. Le programme pionnier *Oportunidades* touchait 300 000 bénéficiaires au Mexique en 1997, il en compte plus de 5 millions aujourd'hui. Il a inspiré le programme emblématique brésilien *Bolsa Familia*¹.

La *Bolsa Familia* (Brésil)

La *Bolsa Familia* constitue la véritable vitrine internationale des programmes de transferts monétaires conditionnels, du fait de son ampleur mais également de la qualité des résultats obtenus. Partie intégrante du projet « Faim zéro » impulsé par le président Lula da Silva, le programme lancé en 2003 est issu d'une restructuration du système antérieur d'aides sociales visant à fusionner quatre prestations. Il cible les familles aux revenus inférieurs à 120 réals. Les parents peuvent bénéficier d'une aide mensuelle pouvant atteindre 200 réals si les enfants sont scolarisés (pas plus de 15 % de jours d'absentéisme non justifié) et suivent les programmes de vaccination obligatoires en attestant d'un carnet de vaccination à jour. Le paiement, d'un montant moyen de 85 réals (soit un sixième du salaire minimum), est géré par un vaste système d'information qui permet d'assurer le suivi de ses usagers. En 2011, ce sont plus de 12 millions de familles brésiliennes, soit environ un quart de la population, qui en bénéficiaient, pour un coût évalué à un demi-point du produit intérieur brut.

En 2010, la candidate à la présidence Dilma Rousseff – investie dans ses fonctions de présidente le 1^{er} janvier 2011 – avait affirmé qu'elle ferait de ce dispositif un pilier de sa politique de lutte contre la pauvreté. Une étude menée par la *Fundação Getulio Vargas* évalue en effet que le programme explique un sixième de la spectaculaire baisse du taux de pauvreté qu'a connue le Brésil au cours de la décennie [– 8 % par an depuis 2003].

[1] Pour une analyse de ce programme et de la manière avec laquelle il a pu inspirer d'autres initiatives y compris dans les pays du Nord, voir Damon J. (2010), « Les transferts monétaires conditionnels, une innovation du Sud transposable en France ? », *Revue de droit sanitaire et social*, n° 6.

Le programme bénéficie plus aux habitants des zones rurales (41 % de la population concernée) qu'à ceux des zones urbaines (17 %). Cela peut s'expliquer par les écarts de richesse entre ces régions mais aussi par le fait que les aides continuent d'être versées au chef de famille (le plus souvent la mère), y compris lorsqu'une fille devient à son tour mère si elle reste au domicile familial (ce qui est fréquent dans les *favelas* et soulève certaines critiques).

Si le risque d'une désincitation à la reprise d'activité a été mis en exergue, les évaluations conduites par la Banque mondiale et le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) ne le confirment pas, et concluent au contraire à l'exemplarité du dispositif au sein de la catégorie grandissante des programmes de transfert monétaire conditionnel. En revanche, les débats se concentrent à présent sur la qualité des services auxquels les parents ont désormais plus souvent accès.

Concrètement, les transferts monétaires conditionnels visent à impliquer les parents lorsque ces derniers ne mesurent pas (ou ne peuvent mesurer) l'impact de leur accompagnement sur le devenir de leurs enfants. Ils contribuent à transformer la consommation des ménages en faveur des enfants, notamment parce que les subventions sont dans la plupart des cas versées aux mères¹.

Le succès de ces programmes pionniers a fait école². Promus par la Banque mondiale, ils se sont progressivement développés à des degrés divers dans de nombreux pays du Sud : Équateur (40 % de la population), Chili (20 % de la population), Bangladesh, Indonésie, Turquie et, de manière plus marginale, Cambodge (1 % de la population), Maroc ou encore Afrique du Sud. La plupart de ces programmes ciblent les personnes les plus pauvres et/ou des zones géographiques vulnérables.

Si ces programmes contribuent à lutter contre la pauvreté, les évaluations mettent en évidence des effets significatifs sur le comportement des parents dans trois principaux domaines : le taux de scolarisation, l'accès aux services de santé préventive, et la transformation de la consommation des ménages au profit des enfants lorsque les mères sont les bénéficiaires des aides.

[1] Pour une présentation détaillée des différents dispositifs, voir la section consacrée aux transferts monétaires conditionnels sur le site de la Banque mondiale :

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTSOCIALPROTECTION/EXTSAFETYNETSANDTRANSFER/S/0,,contentMDK:20615138~menuPK:282766~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:282761,00.html>.

[2] Damon J., Cusset P.-Y. et Lemoine S. [2010], *Les politiques sociales au défi de l'innovation*, Futuribles international.

Suite au succès de ces programmes, une série d'innovations voit le jour au moment où se dessinent les nouvelles générations de transferts monétaires conditionnels : certains programmes mettent l'accent sur l'amélioration de la qualité des services plus que sur l'augmentation du nombre de bénéficiaires, d'autres mettent en place des conditions liées à l'atteinte d'objectifs de qualité plus qu'au seul accès aux services.

2.2. Une déclinaison dans les pays anglo-saxons

Le contexte dans lequel se développent les transferts monétaires conditionnels peut paraître bien étranger aux préoccupations des pays plus développés disposant de politiques sociales plus structurées. Il s'agit en effet, avant tout, d'atteindre les objectifs onusiens du millénaire pour le développement. Mais de tels mécanismes fondés sur des incitations financières ont pourtant inspiré des programmes dans les pays anglo-saxons. La plupart d'entre eux poursuivent des objectifs spécifiques, tels que l'incitation financière des jeunes issus de familles vulnérables à poursuivre leurs études (*Education maintenance allowance* au Royaume-Uni en 1999 et *Pathways to education* au Canada en 2001), ou encore la prévention des grossesses précoces à l'université de Caroline du Nord en 2009¹. Dans ce dernier programme, vivement critiqué, certaines jeunes femmes mineures suivent une heure et demie hebdomadaire de cours d'éducation sexuelle. En contrepartie, jusqu'à leur majorité et tant qu'elles ne tombent pas enceintes, un dollar par jour est versé sur un compte destiné à financer leurs études.

Au-delà de ces dispositifs ciblés, le programme expérimental new-yorkais *Opportunity New York City – Family Rewards* adopte une démarche plus globale destinée à offrir un soutien aux parents fondé sur un mécanisme original. Il se fixe pour objectif de tester l'hypothèse selon laquelle des incitations financières, plus que des services ou un accompagnement social, peuvent permettre à des parents de changer leurs comportements en matière de suivi éducatif, ou d'accès aux services de santé de leurs enfants. Cette expérience, inspirée du programme mexicain *Oportunidades* comme l'a clairement admis le maire de New York, Michael Bloomberg, a ainsi été menée pendant trois ans. Elle a bénéficié de moyens conséquents et a fait l'objet d'évaluations très documentées qui éclairent de manière relativement fine le potentiel de ces programmes dans les pays développés.

[1] Voir Naves M.-C. et Sauneron S. [2011], « Comment améliorer l'accès des jeunes à la contraception ? », *La Note d'analyse*, n° 226, Centre d'analyse stratégique, juin, p. 10, Encadré 4, www.strategie.gouv.fr/content/comment-ameliorer-lacces-des-jeunes-la-contraception-note-danalyse-226-juin-2011.

♥ Le programme *Opportunity New York City / Family Rewards* (New York)

Le programme *Opportunity New York City / Family Rewards* à New York a été mis en place à titre expérimental de 2007 à 2010 dans six quartiers défavorisés de la ville. Il visait à inciter financièrement 5 000 familles à atteindre un certain nombre d'objectifs en matière de santé, d'éducation et d'emploi par le versement de 22 primes différentes variant de 20 à 600 dollars. Doté d'une enveloppe de plus de 50 millions de dollars, et financé sur une base philanthropique, ce programme a dès l'origine été conçu comme une innovation sociale devant faire l'objet d'une évaluation méthodique (sélection des familles, constitution d'un groupe témoin, centralisation des informations).

Les familles pouvaient bénéficier de paiements destinés à les inciter à atteindre certains objectifs en matière d'éducation, de santé ou de formation professionnelle (6 000 dollars cumulés par an maximum, 3 000 dollars perçus en moyenne). Le choix était explicitement fait à l'origine de ne pas agir sur l'accompagnement des familles mais uniquement sur ces incitations financières de manière à en mesurer les effets.

À titre d'exemple, on trouvait dans le domaine de l'éducation les incitations suivantes : assiduité de l'enfant à 95 % des cours (25 dollars par mois), assiduité aux rencontres parents-professeurs (25 dollars), fréquentation par l'enfant de la bibliothèque (50 dollars par an). Mais le programme ne valorisait pas seulement l'accès à des services, il voulait également encourager à la performance. C'est ainsi que le fait d'être diplômé du secondaire (*high school*) pouvait donner accès à un bonus de 400 dollars.

Dans le domaine de la santé, on trouvait des incitations telles que : participation au bilan de santé annuel (200 dollars par membre de la famille), visite annuelle du pédiatre pour les enfants de moins de 30 mois (200 dollars par enfant), bilan annuel dentaire (100 dollars par membre de la famille).

Certaines incitations concernaient en outre directement les adolescents et les étudiants en matière d'assiduité et de performance scolaires.

Les résultats de l'évaluation réalisée par un organisme indépendant¹ font apparaître un bilan en demi-teinte, qui a conduit à ne pas poursuivre le programme. En matière de lutte contre la pauvreté, 18 % des familles ont

[1] Greenberg D., Dechausay N. et Fraker C. (2011), *Learning together : How families responded to education incentives in New York City's Conditional Cash Transfers Program*, MDRC, www.mdrc.org/publications/594/overview.html.

déclaré être dans une situation financière plus satisfaisante, et la proportion de bénéficiaires sous le seuil de pauvreté a baissé de 11 %. En revanche, le programme semble avoir eu peu d'incidence en termes de santé, mis à part l'accès aux services de soins dentaires. En matière d'éducation, les effets identifiés du programme sont également minces, sauf pour les élèves du secondaire les plus performants. Dans ce cas précis, on observe une amélioration sensible de l'assiduité scolaire et une baisse du taux de redoublement. On note également, pour tous les âges, un accès accru aux services périscolaires, tant en matière de loisirs que de soutien scolaire. L'évaluation souligne que, sur le moyen terme, cet effet pourrait avoir des incidences sur le bien-être et les performances scolaires, même si elles n'ont pas pu être identifiées sur la durée de l'expérience.

Le bilan qualitatif réalisé sur la base d'entretiens met en évidence le fait que les familles ont eu des approches très variées dans la manière de communiquer avec leurs enfants sur le programme, notamment dans les foyers où préexistaient des tensions entre les parents et les enfants, et parce que les parents peinaient à avoir une vision claire et exhaustive de l'ensemble des mécanismes à l'œuvre (ce n'est en revanche pas le cas pour les élèves de *high school*, qui bénéficiaient directement des paiements). Le programme ne semble pas non plus avoir développé l'implication des parents en matière d'éducation. Si ces derniers ont pu être plus assidus aux rencontres parents-professeurs et bénéficier d'un support pour évoquer avec leurs enfants la question de la réussite scolaire, la plupart d'entre eux n'ont pas su, au-delà des encouragements, identifier ce qu'ils pouvaient faire de plus pour améliorer la situation. L'assistance aux devoirs ne s'est pas renforcée, mis à part l'aide indirecte que représente l'inscription accrue dans des dispositifs de soutien scolaire. Le programme a enfin eu un effet sur le bien-être des familles, qui ont pu s'autoriser de petits achats (loisirs, petit équipement) et faire ainsi baisser le sentiment de stress lié à une situation financière tendue.

Globalement, l'évaluation du programme souligne son potentiel à condition d'investir dans l'accompagnement des familles qui, dans le cadre de cette expérience, a fait défaut. Les experts concluent qu'il ne suffit pas d'inciter les parents à identifier « quoi » faire, mais aussi (voire surtout) « comment » faire.

2.3. De l'incitation à la sanction ?

Si l'outil financier peut servir à valoriser certains comportements des parents, il peut également être utilisé pour en décourager d'autres. C'est ce qu'illustrent tout particulièrement les pénalités financières au Royaume-Uni.

Les Penalties Notices (Royaume-Uni)

Au Royaume-Uni, des amendes de 50 à 100 livres peuvent être infligées aux parents en cas de manquement au respect de l'obligation scolaire depuis l'*Anti-social Behaviour Act* de 2003. Ces *Penalties Notices* constituent une alternative aux poursuites judiciaires prévues par l'*Education Act* de 1996.

Concrètement, le règlement intérieur des établissements scolaires prévoit un nombre maximum d'absences injustifiées qui déclenche la procédure (le plus souvent cinq jours, mais le mécanisme peut également tenir compte des retards). Après un avertissement écrit, le chef d'établissement, un professeur ou un officier de police (si l'enfant est par exemple trouvé dans un lieu public pendant les heures de cours) peut être à l'origine de la pénalité, mais cette dernière n'est pas automatique. Il n'existe pas de procédure d'appel, et en cas de non-paiement, les parents peuvent être poursuivis dans le cadre d'une procédure où ils sont passibles d'une amende de 2 500 livres et de trois mois de prison.

Au cours de l'année 2010-2011, près de 26 000 pénalités financières ont été prononcées. Dans près de la moitié des cas, l'amende a été payée dans le délai réglementaire. 20 % des pénalités ont finalement été annulées pour un motif jugé valable, mais 20 % ont finalement donné lieu à des poursuites pour non-paiement.

En France, les manquements à l'obligation scolaire peuvent répondre à deux incriminations : une contravention pouvant atteindre 750 euros si les parents n'imposent pas à l'enfant l'obligation d'assiduité scolaire, et une peine plus lourde si les faits entrent dans le cadre de l'article 227-1 du code pénal relatif au délaissement de mineur. Dans la réalité, ces procédures se révèlent lourdes et inadaptées à la gestion des manquements à l'assiduité. C'est la raison pour laquelle a été mis en place le mécanisme de suspension des allocations familiales en cas d'absentéisme injustifié.

Abrogé en 2004 du fait de sa faible utilisation, le dispositif a été réactivé en 2011 par la loi Ciotti qui en simplifie la mise en œuvre¹. Le premier bilan, effectué en décembre 2011 par le ministère de l'Éducation nationale, mentionne que 32 000 familles ont été alertées dans ce cadre et convoquées à l'Inspection d'académie ou dans l'établissement au cours de l'année. La moitié de ces procédures ont donné lieu à une seconde convocation, et au final 160 suspensions ont été prononcées. C'est précisément cette éventualité qui suscite le débat : la suppression des allocations au sein de budgets familiaux extrêmement fragiles peut apparaître comme une sanction quand bien même le mécanisme ne s'inscrit pas dans une démarche judiciaire. Plus généralement, au-delà de cette initiative, on peut relever les liens étroits tissés historiquement entre la compensation des charges d'enfants et la scolarisation. À côté des objectifs natalistes et de promotion d'un modèle familial, les mécanismes qui inspireront en 1932 la création des allocations familiales poursuivaient également l'objectif d'assiduité scolaire. Ils permettaient de compenser la perte de revenu qu'occasionnait pour les parents la scolarisation obligatoire de leurs enfants qui ne travaillaient plus à leurs côtés. D'une certaine manière, ces mécanismes étaient ainsi précurseurs des transferts monétaires conditionnels.

3 ■ Enseignements, évaluation et perspectives offertes par les programmes de soutien reposant sur la contrainte ou l'incitation financière

On peut donc globalement identifier deux grandes catégories de programmes au sein de ces initiatives visant à faire évoluer les comportements des parents. La première rassemble les dispositifs assis sur le principe d'une aide assortie de contraintes plus ou moins explicites. Ils reposent le plus souvent sur le mécanisme de la contractualisation, et s'émancipent à des degrés divers de la sphère judiciaire dont ils sont historiquement issus. La deuxième catégorie regroupe les programmes reposant sur des incitations financières. Ils se distinguent des premiers par leur caractère facultatif. Pour autant, les programmes ayant recours aux mécanismes de sanctions financières soulignent la porosité entre ces deux catégories.

Leur évaluation est par nature délicate, puisque leurs usagers bénéficient de multiples programmes dont il est difficile d'isoler la plus-value intrinsèque. On peut toutefois mettre en évidence plusieurs conclusions, en tentant de procéder à leur analyse sur le double plan de l'éthique et de l'efficacité.

[1] Loi n° 2010-1127 du 28 septembre 2010 visant à lutter contre l'absentéisme scolaire.

3.1. Sur le plan éthique : des programmes dont la légitimité est fortement questionnée

Une première série de critiques communes à ces programmes concerne leur légitimité et les conséquences qu'emporte une trop forte ingérence de la puissance publique dans les affaires familiales. Si la prise en compte du rôle joué par les parents dans le devenir de leurs enfants fait largement consensus, on peut identifier un clivage saillant entre partisans et opposants à la logique de « responsabilisation ». Michel Chauvière avait ainsi résumé le point de vue des détracteurs en assimilant la logique sous-jacente aux contrats de responsabilité parentale à « une nouvelle police des comportements, une sorte de patrouille de chasse aux familles défaillantes »¹. Cette logique de responsabilisation, parce qu'elle se traduit par des mécanismes d'ingérence dans la vie des parents, risque de porter préjudice aux politiques de soutien à la parentalité dans leur ensemble, en leur conférant une connotation négative.

La comparaison des différents programmes suggère que leur acceptabilité varie en fonction de l'intensité avec laquelle la logique de contrepartie irrigue les différents modèles sociaux. Les contrats parentaux sont ainsi moins sujets à controverse outre-Manche qu'en France. Pour autant, les contestations y restent bien présentes. Une évaluation des *Family Intervention Projects* menée par le Center for Crime and Justice Studies² conclut ainsi que la logique intrinsèque de ce programme consiste à « blâmer et punir les familles pour leurs mauvais comportements » et à « forcer des familles vulnérables souffrant de troubles de santé mentale à entrer dans des dispositifs qu'elles ne souhaitent pas en les menaçant de perte d'allocations ou de placement de leurs enfants ». Les limites des méthodologies d'évaluation sont également mises en avant : elles sont fondées le plus souvent sur des déclarations des bénéficiaires ou des évaluations des travailleurs sociaux qui sont par définition partie prenante au dispositif.

Les mêmes critiques accompagnent les programmes empruntant au registre de l'incitation financière. En France, la nouvelle procédure de suspension des allocations familiales instaurée par la loi Ciotti avait mis en évidence un clivage entre partisans du soutien et partisans de la sanction. Les programmes reposant sur les incitations n'échappent pas à la règle : ils sont régulièrement accusés d'instaurer une relation condescendante entre les pouvoirs publics et les bénéficiaires des aides, ou de développer une nouvelle forme de

[1] Chauvière M. [2007], *Trop de gestion tue le social*, Paris, La Découverte.

[2] Gregg D. [2010], *Family Intervention projects : A classic case of policy-based evidence*, Londres, Centre for Crime and Justice Studies, juin.

paternalisme. L'évaluation qualitative du programme *Opportunity New York City* montre à quel point les parents sont surpris, voire choqués, de prime abord que l'on puisse les rémunérer pour des actions qui relèvent de leur rôle. Pour autant, les évaluations montrent qu'ils ont très largement adhéré au dispositif après les entretiens explicatifs de la démarche, comme cela semble être également le cas pour de nombreuses familles bénéficiaires des dispositifs de contractualisation parentaux au Royaume-Uni.

3.2. Sur le plan de l'efficience : des programmes dont le succès s'explique par l'intensité et la qualité des services d'accompagnement

L'évaluation des programmes de soutien à caractère contraignant ou incitatif est par nature délicate puisque leurs usagers – le plus souvent des familles vulnérables – bénéficient de multiples dispositifs dont il est malaisé d'isoler la plus-value intrinsèque. Si les transferts monétaires conditionnels dans les pays du Sud ont un impact significatif sur l'assiduité scolaire et sur l'accès à certains services de santé, c'est peut être précisément parce qu'ils sont relativement isolés d'une couverture sociale contenant des prestations et des services plus ambitieux, tels qu'ils se présentent dans les pays plus développés.

Dans les pays plus développés, la plus-value des programmes est plus difficile à démontrer. Elle est même parfois contestée. On peut toutefois relever la présence d'une série d'évaluations relativement robustes aux États-Unis et au Royaume-Uni (suivi des familles sur la durée, évaluations quantitatives et qualitatives des interventions, constitution de groupes témoins, etc.). Ces dernières confirment l'intérêt de ces programmes mais doivent faire l'objet d'une lecture attentive. Elles soulignent en réalité que c'est avant tout l'intensité et la qualité du dispositif d'accompagnement des familles qui font la différence. Deux enseignements principaux peuvent être tirés de leur analyse.

Le premier est que si l'incitation forte, voire la contrainte, apportent une plus-value, cette dernière est marginale et conditionnée à son inscription plus générale dans une démarche globale de recherche d'adhésion. Un point commun à de nombreuses évaluations est de repérer deux phases dans l'appropriation des dispositifs par les parents. Après une première phase de réticence, voire de rejet, les parents trouvent un intérêt au programme. Mais ce processus est rendu possible à plusieurs conditions :

- le choix des bénéficiaires. Ces programmes ne sont adaptés qu'aux parents présentant un certain profil. Les difficultés doivent être avérées afin de rendre l'intervention légitime, mais ces parents doivent être en mesure d'agir sur

leurs comportements et ceux de leurs enfants, ce qui est loin d'être toujours le cas. La temporalité de l'intervention est alors déterminante ;

- la capacité à limiter la stigmatisation des bénéficiaires, ce qui pose la question de l'articulation avec les services de soutien plus universels ;
- l'adoption d'une approche globale concernant les problématiques de l'ensemble des difficultés de tous les membres de la famille ;
- l'évocation et l'utilisation avec justesse et parcimonie des sanctions. Dans les faits, les travailleurs sociaux mettent en évidence que même si les sanctions peuvent aider certains parents à prendre conscience de la situation, leur évocation peut également être contreproductive. Dans la plupart des cas, les sanctions ne sont mobilisées qu'en dernier recours, et elles peuvent aussi ne jamais être évoquées. C'est la raison pour laquelle les dispositifs doivent laisser une grande latitude aux référents sociaux, qui disposent ainsi d'un outil dont la vertu est de leur offrir un levier marginal apte à favoriser l'accès à certains services.

Le deuxième enseignement est que c'est avant tout la nature de l'accompagnement proposé qui apporte une plus-value. Ce sont en effet les services qui constituent la plus-value de ces programmes :

- quand ils se caractérisent par une intervention intensive, sur la durée (dans le cas des *Family Intervention Projects*, entre six et dix heures par famille et par semaine) ;
- quand ils se traduisent par la mise en place d'un interlocuteur unique pour les familles, disposant de moyens importants qui lui sont consacrés (une revendication classique des familles concernant l'évaluation du travail social en général) ;
- quand les professionnels jouent un rôle de pivot et d'interface avec l'ensemble des autres services sociaux ;
- quand les professionnels sont particulièrement qualifiés et expérimentés. C'est très largement leur capacité à accompagner et encourager les bénéficiaires qui fait la différence. Dans cette perspective, l'intensité de l'action menée, la réactivité des réponses apportées et le temps à leur disposition pour s'investir constituent sans surprise les conditions de réussite systématiquement mises en évidence.

On peut remarquer que certains programmes fondés sur un travail social intensif, ancré sur la durée, reposant sur le principe d'un interlocuteur unique ciblant les parents les plus en difficulté, sans pour autant comporter une

dimension contraignante aussi formalisée, font preuve de résultats tout aussi positifs. C'est ce qu'illustrent au Royaume-Uni plusieurs évaluations récentes du dispositif *Family and Young Carer Pathfinder*, ciblant les jeunes en difficulté que l'on qualifierait en France de « décrocheurs »¹.

Le bilan mitigé² du programme *Opportunity New York City*, fondé sur la comparaison entre l'évolution des comportements des familles bénéficiaires et de celles ressortissant d'un groupe témoin, met en évidence, en creux, les mêmes conclusions en expliquant la faiblesse des résultats obtenus par :

- le fait que les familles, même si elles souhaitent soutenir scolairement leurs enfants pour atteindre les objectifs de performance, ne savaient pas comment faire, mis à part en les encourageant ;
- le manque de dispositifs d'accompagnement des parents leur permettant de développer les ressources nécessaires pour atteindre les objectifs visés ;
- le manque de cohérence entre le programme et la logique d'investissement social sur le long terme au sein des familles bénéficiaires.

L'évaluation de ce programme fait apparaître un besoin d'accompagnement renforcé des familles vulnérables. À cette condition, les incitations financières pourraient alors produire des effets positifs plus significatifs. Le fait que le programme ait donné les meilleurs résultats chez les étudiants déjà performants est à ce titre éclairant. Il laisse augurer des effets plus sensibles au sein de familles disposant d'un capital social plus important, dont le développement doit donc constituer la première priorité.

Dans cette perspective, ce programme illustre autant les attentes³ que les limites de l'ensemble des dispositifs reposant sur une logique de prescription des comportements des parents. Objet de vives controverses tant sur le plan éthique que sur le plan de l'efficacité, ces dispositifs risquent de conférer une connotation négative aux politiques publiques de soutien à la parentalité dans leur ensemble.

[1] York Consulting (2011), « Evaluation of the Family and Young Carer Pathfinder Programme », *Research Brief*, septembre. Voir aussi de récents travaux de l'Ofsted qui arrivent aux mêmes conclusions : *Edging Away from Care : How services successfully prevent young people entering care*.

[2] Greenberg D., Dechausay N. et Fraker C. (2011), *op. cit.*

[3] Lemoine S. (2008), « Des scénarios pour l'action sociale familiale », *Revue de droit sanitaire et social*, 4/2008.

AIDER LES PARENTS À ÊTRE PARENTS

Leur analyse détaillée révèle leur hétérogénéité. Elle met surtout en lumière le fait que ce sont les services qui développent les compétences parentales qui font la différence, et non la prescription en tant que telle de comportements, fût-elle accompagnée de puissants dispositifs coercitifs ou incitatifs.

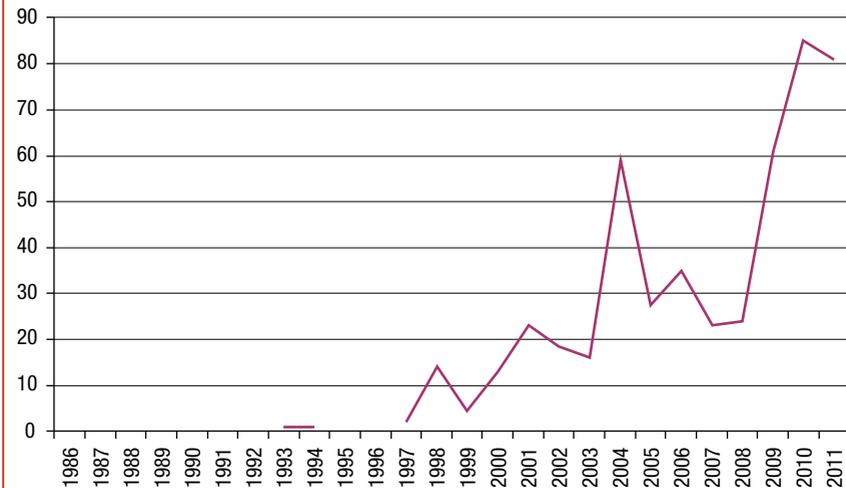
Les programmes performants de parentalité

Julien Damon

Professeur associé à Sciences Po (Master Urbanisme)
Conseiller scientifique au Centre d'analyse stratégique

Parentalité, parentalité... Il s'agit tellement, aujourd'hui, de la soutenir que l'on en a un peu oublié de la définir. De quoi parle-t-on? Avant quelques mots sur ce que l'on peut retenir d'une perspective internationale sur la question, regardons ce qu'il en a été de l'irruption récente, en France, de la notion.

Occurrences du terme « parentalité » dans les dépêches AFP



Source : AFP

1 ■ La parentalité nouvelle

Les trois grandes composantes de la parenté (la filiation, l'alliance, la représentation de ce qu'est un enfant) se sont radicalement transformées en quelques décennies, avec une accélération ces derniers temps. Et il a fallu innover, d'abord sémantiquement. L'apparition et l'emploi généralisé d'un nouveau terme – la « parentalité » – viennent probablement signer toutes ces évolutions. Néologisme devenu familier, son sens n'est jamais bien défini, même si le mot semble s'être bien implanté, seul ou avec ses trois principaux préfixes : « mono », « homo » et « co ». Le terme est parfois aussi précédé de « pluri » ou de « poly ».

Occasionnellement présentée comme « l'art » d'être parent, la parentalité est, dans certains cas, synonyme de « fonction parentale » ou de parenté. Dans d'autres cas, la parentalité est formellement distinguée des liens de filiation.

On ne commence véritablement à s'inquiéter largement de « parentalité » qu'à partir du milieu des années 1990, dans des analyses relatives aux rôles des pères, dans des débats portant sur les couples homosexuels et dans des controverses concernant les parents de délinquants. C'est en particulier en raison du développement d'initiatives visant à « soutenir la parentalité » que le terme s'est affirmé.

Clarifions. La parenté relève de la généalogie et des règles juridiques structurant la filiation. La parentalité relève du simple fait : être des adultes ayant la charge d'enfants. Il y a généralement coïncidence. Mais ce n'est pas le cas dans les familles monoparentales et les familles recomposées.

La parentalité a trois dimensions : sociale (régie par du droit), biologique (régie principalement par de la génétique), affective (régie par des sentiments). Un enfant peut, de la sorte, avoir des parents légaux, des parents biologiques et/ou des parents affectifs. Toutes les transformations de la famille peuvent probablement être contenues dans une dissociation de ces trois dimensions qui étaient, en théorie, auparavant largement indistinctes, sauf dans certains cas comme l'adoption. Relevons que cette tripartition n'est pas une innovation. La famille est toujours conçue comme un groupe de personnes entretenant des liens biologiques (c'est, traditionnellement, ce que l'on appelle parenté), des liens juridiques (l'alliance, la filiation, l'adoption), des liens sociaux (concubinage, entraide, etc.).

2 ■ Les « PPP » omniprésents

Au-delà des mots, le sujet – celui du soutien à ceux qui, auprès de l'enfant, ont un rôle de parent – est bien à l'agenda dans nombre de pays. Partout, c'est le bien-être de l'enfant (en droit français, le thème majeur est celui de son « intérêt ») qui est au centre des réflexions, propositions et innovations. À côté et/ou en complément des instruments traditionnels de la politique familiale (prestations monétaires, équipements, fiscalité), d'anciens services sont rebaptisés en tant qu'actions de soutien à la parentalité, quand d'autres apparaissent.

Qu'ils soient ciblés sur certains parents (en raison de leur situation défavorisée ou bien dans un appel, discuté, à leur responsabilité) ou à visée générale, ces services ont pour objectif l'amélioration des performances et des compétences, d'une part, des parents et des enfants, d'autre part, des parents avec les enfants.

Protéger les enfants, assister les parents : tels sont les deux fondements ou les deux pivots des programmes qui, un peu partout dans le monde développé, sont menés au nom de ce que l'on traduit par soutien à la parentalité. L'idée force, illustrée à travers les pages de ce rapport, est que les PPP (les Programmes de parentalité positive – pour adapter une expression anglo-saxonne) paient. Ces Programmes performants de parentalité (un autre PPP) peuvent répondre aux inquiétudes et besoins des parents. Ils peuvent atténuer des tensions et des difficultés. Ils peuvent mieux assurer le quotidien et les trajectoires des enfants. Bref, investir dans la parentalité (comme la politique familiale, traditionnellement, investit dans la famille et, plus globalement, les politiques sociales dans le capital humain) cela peut rapporter. Les conditions de la réussite sont cependant exigeantes. Dans le cas français, où prolifèrent (sans nécessairement prospérer) les initiatives de toute nature et de toute envergure, il y aurait toute raison de se lancer dans des programmes dits *evidence-based*, pour savoir ce qui est vraiment efficace, et à l'aune de quels objectifs.

Une grande interrogation, à la lecture des diverses options et traditions nationales, est de savoir ce qui est véritablement neuf et spécifique à l'intervention publique de soutien à la parentalité. S'agit-il d'un nouveau chapeau pour des politiques familiales adaptées? S'agit-il d'instruments inédits, aux méthodes et moyens vraiment originaux? Tout dépend en réalité des perspectives et des programmes!

Il est à souligner que ce ne sont pas les seuls pays riches qui innove. Pays en développement, émergents et émergés ont aussi leur nouveauté. Les transferts monétaires conditionnels (TMC), avec leurs déclinaisons dans certains pays riches, sont des instruments de soutien (monétaire) à la parentalité, assortis de contreparties, en théorie, importantes¹. Mais il ne s'agit peut-être, d'un point de vue français renseigné, que (mais c'est un « que » de majesté) de l'invention d'allocations familiales, elles-mêmes historiquement attachées à des obligations de scolarité et d'assiduité.

Ce qui ressort de la lecture des innovations et des mesures présentées et décortiquées dans ce rapport, c'est certes l'hétérogénéité des contextes et des organisations. Mais c'est aussi la convergence des préoccupations.

On repérera que, dans une grande majorité de cas, les procédures et mesures de soutien à la parentalité relèvent d'interventions réparatrices, souvent dans des situations difficiles (séparations, grossesses adolescentes, environnement socioéconomique précaire, enfants délinquants ou incivils, etc.). Soutenir la parentalité consisterait donc à tenter de réparer, atténuer, compenser. Il est une autre option, préventive cette fois-ci, consistant à intervenir pour la stabilité des unions, ceci en faveur des finances publiques, mais aussi du bien-être des parents et des enfants. Dans la littérature internationale, des progressistes aussi bien que des conservateurs soutiennent une telle orientation. Non pas sous l'enseigne de la parentalité mais dans une perspective plus globale de lutte contre la pauvreté et d'affermissement du lien social, des responsables politiques, libéraux et conservateurs, en sont venus à promouvoir, dans le monde anglo-saxon, le mariage comme stratégie de lutte contre la pauvreté². Des fonds relativement conséquents ont été, aux États-Unis, affectés à cette fin. Dans le cadre de la réforme du *Welfare* votée en 1996 sous l'ère Clinton, les États ont été incités à encourager la formation et le soutien des familles biparentales. L'administration Bush a débloqué 300 millions de dollars pour

[1] Sur la standardisation et le relatif appauvrissement des mécanismes de TMC s'inspirant les uns des autres, voir Ancelovici M. et Jenson J. [2012], « La standardisation et les mécanismes du transfert transnational », *Gouvernement & action publique*, n° 1, mars.

[2] Du côté conservateur, voir James Q. Wilson [disparu début 2012] : Wilson J. Q. [2012], *The Marriage Problem. How our Culture has Weakened Families*, New York, HarperCollins, 2002 ; voir également Murray C. [2012], *Coming Apart. The State of White America, 1960-2010*, New York, Crown Forum. Du côté des experts progressistes, voir la note de Haskins R. et Sawhill I. [2007], « Attacking poverty and inequality », Washington, Brookings Institution, ainsi que leur ouvrage programmatique *Creating an Opportunity Society*, Washington, Brookings Institution Press, 2007. Ils soutiennent que la famille est, avec le travail, la première priorité en matière de lutte contre la pauvreté. Ils proposent des programmes, à côté d'investissements massifs dans les politiques de la jeunesse, pour soutenir la stabilité conjugale.

soutenir le mariage (primes de mariage, cours de préparation au mariage, réduction des allocations en cas de naissances hors mariage, etc.). Et l'administration Obama n'a pas mis un terme à ces programmes que d'aucuns, de ce côté de l'Atlantique, pourraient juger, trop rapidement, seulement moralistes.

Concrètement incarnés par des politiques de soutien au mariage, dans le contexte anglo-saxon, ou bien abordés, récemment, dans le contexte français par la proposition gouvernementale d'intensifier la préparation au mariage civil, ces programmes sont rarement présentés comme des mesures de soutien à la parentalité. Et on peut bien se demander pourquoi...

S'il reste bien des interrogations, politiques et expertes, autour de la parentalité, ce rapport dense et informé, avec son très utile répertoire d'une cinquantaine de programmes, montre avec éclat que la France n'est pas isolée. Et que le dossier du soutien à la parentalité n'est pas prêt de se refermer.



Annexe

Répertoire des actions de soutien à la parentalité identifiées à l'international

- | | | | |
|-----------|---|-----------|--|
| 1 | HighScope Perry Preschool Curriculum | 15 | Parents Advice Centres / Parents Helpline |
| 2 | Home Instruction for Parents of Preschool Youngsters (HIPPPY) | 16 | Entre-parents |
| 3 | Video-feedback to Promote Positive Parenting (VIPPP) | 17 | Encyclopédie sur le développement des jeunes enfants |
| 4 | Head Start | 18 | Strengthening Families Program (SFP) |
| 5 | The Incredible Years Programs | 19 | Parents Under Pressure |
| 6 | Parent Academy Programs | 20 | My Time |
| 7 | Parent Tool Kit. What parents can do to help their children succeed in school | 21 | Nurturing Parenting Programs |
| 8 | Fast Track | 22 | Don't Hit the Children ! |
| 9 | Using Emotional Intelligence to Raise Compassionate and Resilient Children | 23 | Babysigns |
| 10 | Bullying Prevention : A Guide for Parents and Carers | 24 | Soirées de gars |
| 11 | Anti-bullying Campaign. Advice Line for Parents and Children | 25 | Harlem Children's Zone |
| 12 | Positive Parenting Program (PPP) | 26 | Educare Schools |
| 13 | Parenting in Action | 27 | Community Schools |
| 14 | Positive Discipline | 28 | Positive Parenting Through Divorce |

- | | | | |
|-----------|--|-----------|---|
| 29 | Gingerbread | 43 | Child Guidance and Family Counselling Centers |
| 30 | National Stepfamily Resource Center | 44 | Familjecentraler (Centres de la famille) |
| 31 | Centre for Fathering | 45 | Adolescent Transitions Program (ATP) |
| 32 | Comité régional pour la promotion de la paternité | 46 | Children's Centres |
| 33 | Helping Youth Succeed in Southeast Asian Families | 47 | Centrum voor Jeugd en Gezin (Centres de la jeunesse et de la famille) |
| 34 | Solstralen Family Center | 48 | Toronto First Duty |
| 35 | Parenting Wisely (American Teen) | 49 | Stage parental obligatoire |
| 36 | Surviving Teenagers | 50 | Parenting Orders |
| 37 | Teen Parents Support Programme | 51 | Parenting Contracts |
| 38 | Alexandra College | 52 | Family Intervention Projects (FIP) |
| 39 | Faire un choix éclairé. répertoire de programmes d'éducation parentale | 53 | Programmes de soutien obligatoires en cas de séparation |
| 40 | Talking Parents, Healthy Teens | 54 | Bolsa Familia |
| 41 | Establishing a Workplace Parenting Support Group | 55 | Opportunity New York City / Family Rewards |
| 42 | Soutien universalisé, exemple du Danemark | 56 | Penalties Notices |

1 HighScope Perry Preschool Curriculum

Origine : États-Unis.

Population visée : parents d'enfants (et enfants) de 3 et 4 ans.

Principaux objectifs : améliorer la réussite scolaire des enfants, aider les parents à mieux soutenir leurs enfants.

Description : interventions pédagogiques en direction des enfants dans des lieux d'éducation préscolaire / Visites à domicile des parents pour les aider à mettre en place le curriculum et les soutenir.

Type de programme : standardisé, mis en œuvre dans plusieurs pays. Individualisé pour les parents.

Mode d'accès : par les services, associations, écoles, services de garde, etc., qui achètent le programme.

2 Home Instruction for Parents of Preschool Youngsters (HIPPY)

Origine : Israël.

Population visée : parents d'enfants de 3 à 5 ans qui craignent de ne pas avoir les capacités pour aider leurs enfants à acquérir un savoir scolaire.

Principaux objectifs : aider les parents à bien préparer leurs enfants à l'école.

Description : fiches d'activités que les parents doivent mettre en œuvre à la maison / Parents-formateurs intervenant au domicile / Possibilités de rencontres en groupe complémentaires.

Type de programme : standardisé, mis en œuvre dans plusieurs pays / Individualisé mais possibilité de groupe.

Mode d'accès : par les services, associations, agences, etc., qui achètent le programme.

3 Video-feedback to Promote Positive Parenting (VIPP)

Origine : Pays-Bas.

Population visée : parents d'enfants âgés de 9 mois à 5 ans.

Principaux objectifs : donner confiance aux parents dans leur capacité à être de « bons parents » (*empowerment*).

Description : des parents sont filmés en interaction avec leurs enfants. Avec l'aide d'une personne formée, ils sont ensuite amenés à réfléchir sur ces interactions.

Type de programme : standardisé, mis en œuvre dans plusieurs pays. Séances individuelles.

Mode d'accès : par les services, associations, agences, etc., qui achètent le programme.

4 Head Start

Origine : États-Unis.

Population visée : parents d'enfants de la naissance à 5 ans (*Early Head Start* : 0-3 ans ; *Head Start* : 3-5 ans) ayant de faibles revenus.

Principaux objectifs : lutter contre la pauvreté intergénérationnelle / Faire en sorte que les enfants développent leurs compétences et soient mieux préparés à intégrer le système d'éducation.

Description : série d'interventions comprenant des services d'éducation préscolaire, des services de santé, des services sociaux pour aider les parents, des conseils délivrés aux parents sur l'éducation et le bon développement des enfants.

Type de programme : standardisé, mis en œuvre dans les États américains.

Mode d'accès : financements fédéraux offerts aux agences locales, aux organisations privées, aux écoles, etc., qui veulent mettre en place le programme et qui sélectionnent ensuite les familles intéressées.

5 The Incredible Years Programs

Origine : États-Unis.

Population visée : parents d'enfants de moins de 12 ans.

Principaux objectifs : intervenir auprès de parents d'enfants chez qui on a diagnostiqué un problème de comportement / Éviter que d'autres enfants ne développent des problèmes de comportement.

Description : différents programmes pour les parents et les enseignants basés sur la discussion suite à des mises en situation, à partir de cas présentés dans des vidéos et de jeux de rôle.

Type de programme : standardisé, mis en œuvre dans plusieurs pays, en groupe.

Mode d'accès : ouvert à tous sur une base volontaire ou référence par services sociaux.

6 Parent Academy Programs

Origine : États-Unis.

Population visée : parents d'enfants scolarisés.

Principaux objectifs : amener les parents à jouer un rôle plus actif dans la scolarité de leurs enfants.

Description : cours en plusieurs séances ayant lieu dans l'école des enfants. Il peut s'agir de cours sur le fonctionnement du système scolaire, de cours dans certaines matières, de cours sur certaines compétences parentales, de cours de bienséance, etc.

Type de programme : mis en place dans plusieurs villes américaines, adapté aux besoins locaux, en groupe.

Mode d'accès : écoles.

7 Parent Tool Kit. What parents can do to help their children succeed in school

Origine : Canada.

Population visée : parents d'enfants scolarisés.

Principaux objectifs : expliquer aux parents comment ils peuvent s'impliquer pour aider les enfants à réussir à l'école.

Description : guide (disponible sur Internet) présentant une série de conseils.

Type de programme : guide proposé par le Conseil des directeurs d'établissements scolaires de l'Ontario.

Mode d'accès : Internet, écoles.

8 Fast Track

Origine : États-Unis.

Population visée : parents d'enfants scolarisés.

Principaux objectifs : favoriser la réussite scolaire des enfants et des adolescents.

Description : curriculum mis en place dans les écoles pour les élèves pour améliorer les compétences sociales et émotionnelles / Groupes de formation des compétences parentales / Visites à domicile au besoin / Groupes de soutien scolaire.

Type de programme : standardisé, mis en œuvre dans plusieurs pays, individualisé ou en groupe.

Mode d'accès : école.

9 Using Emotional Intelligence to Raise Compassionate and Resilient Children

Origine : États-Unis.

Population visée : ouvert à tous.

Principaux objectifs : apprendre aux parents à aider leurs enfants à développer leur intelligence émotionnelle.

Description : séminaire d'une demi-journée sous forme d'ateliers.

Type de programme : initiative ponctuelle d'un centre culturel de Los Angeles.

Mode d'accès : inscription payante.

10 Bullying Prevention : A Guide for parents and carers

Origine : Royaume-Uni.

Population visée : ouvert à tous.

Principaux objectifs : conseiller les parents dont les enfants sont victimes d'intimidation scolaire ou intimident d'autres enfants.

Description : guide (disponible sur Internet) présentant une série de conseils.

Type de programme : initiative ponctuelle de la ville de Camden.

Mode d'accès : Internet.

11 Anti-Bullying Campaign. Advice Line for Parents and Children

Origine : Royaume-Uni.

Population visée : ouvert à tous.

Principaux objectifs : conseiller les parents dont les enfants sont victimes d'intimidation scolaire ou intimident d'autres enfants.

Description : ligne téléphonique donnant accès à des conseillers.

Type de programme : ligne nationale.

12 Positive Parenting Program (PPP)

Origine : Australie.

Population visée : tous les parents d'enfants de 0 à 16 ans – interventions pour tous, mais aussi interventions spécialisées et intensives selon les besoins.

Principaux objectifs : améliorer les compétences, les connaissances et la confiance des parents en leurs capacités afin de favoriser le bon développement des enfants.

Description : cinq niveaux d'intervention allant d'informations données sur Internet ou dans les journaux, à des consultations individuelles ou du travail en groupes, ou encore des séminaires.

Type de programme : standardisé, mis en œuvre dans plusieurs pays, en groupe ou individualisé.

Mode d'accès : ouvert à tous, selon l'organisation qui utilise le programme.

13 Parenting in Action

Origine : États-Unis.

Population visée : tous les parents.

Principaux objectifs : renseigner sur différentes questions liées à l'éducation, au bien-être et au développement des enfants.

Description : programme télévisé hebdomadaire diffusé en anglais et en espagnol (en alternance chaque semaine).

Type de programme : programme télévisé diffusé dans la région de Boston (États-Unis).

14 Positive Discipline

Origine : États-Unis.

Population visée : tous les parents.

Principaux objectifs : apprendre aux parents à discipliner avec respect, fermeté et empathie.

Description : programme fondé principalement sur des jeux de rôle. Il conjugue des programmes destinés aux parents et aux enseignants. Quelques séances d'une ou de deux heures. Parents-formateurs. Divers supports (livres, DVD, application pour téléphones portables).

Type de programme : standardisé, en groupe.

Mode d'accès : ouvert à tous, selon l'organisation qui utilise le programme.

15 Parents Advice Centres / Parents Helpline

Origine : Irlande du Nord.

Population visée : tous les parents.

Principaux objectifs : soutenir les parents, offrir un soutien en proposant des conseils.

Description : différents programmes de soutien offerts à la carte (ex. : comment gérer les comportements problématiques des adolescents?) / Ligne d'information téléphonique aussi disponible (*Parents Helpline*).

Type de programme : local.

Mode d'accès : ouvert à tous, local.

16 Entre-parents

Origine : Suisse.

Population visée : parents en charge d'enfants de moins de 3 ans.

Principaux objectifs : soutenir les compétences éducatives de parents qui ont la charge d'enfants de moins de 3 ans.

Description : une rencontre par semaine pendant 8 semaines sous forme d'ateliers thématiques dirigés par des personnes formées. Il s'agit avant tout d'échanges de conseils et de points de vue entre parents, supervisés par l'animateur.

Type de programme : local (offert dans différents cantons).

17 Encyclopédie sur le développement des jeunes enfants

Origine : Canada.

Population visée : décideurs politiques, planificateurs, prestataires de services, parents.

Principaux objectifs : améliorer les connaissances sur le développement des jeunes enfants.

Description : site Internet regroupant des fiches et des articles écrits par des experts de renommée internationale sur des thèmes traitant du développement psychosocial des jeunes enfants, de leur conception à l'âge de 5 ans.

Type de programme : site d'information Internet.

18 Strengthening Family Program (SFP)

Origine : États-Unis.

Population visée : parents ayant des troubles de surconsommation et de dépendance aux drogues.

Principaux objectifs : améliorer les compétences parentales d'individus dans le but d'accroître leur capacité de résilience et de résistance aux drogues. Améliorer l'environnement familial et réduire le risque que les enfants ne deviennent aussi dépendants.

Description : séances en groupe de 2 heures sur 14 semaines, adaptées à l'âge des enfants et suivies de repas conviviaux.

Type de programme : standardisé, mis en œuvre dans plusieurs pays.

Mode d'accès : par différentes structures qui le mettent en œuvre : écoles, centres de réhabilitation, prisons, centres de protection de l'enfance, etc.

19 Parents Under Pressure

Origine : Australie.

Population visée : parents rencontrant certains problèmes : dépendance aux drogues, troubles mentaux, difficultés matérielles, troubles familiaux.

Principaux objectifs : aider les parents à gérer leur difficulté tout en étant de « bons » parents.

Description : rencontres individuelles entre un thérapeute et la famille, au domicile des parents, à l'aide de 12 « modules » adaptés aux besoins des parents. Possibilité de séances complémentaires en groupe.

Type de programme : standardisé, mis en œuvre principalement en Australie et aux États-Unis.

Mode d'accès : référence par les services sociaux, services de protection de l'enfance, services de santé, etc., qui offrent eux-mêmes le programme ou les thérapeutes associés.

20 My Time

Origine : Australie.

Population visée : parents, grands-parents, proches ou personnes qui s'occupent d'enfants d'âge préscolaire en situation de handicap, souffrant de troubles du développement ou de maladies chroniques.

Principaux objectifs : encourager ces parents à se rencontrer, à développer un réseau social, à connaître divers services de soutien, etc.

Description : activités de loisir, conférences, sessions de conseil, etc., pendant lesquelles une personne (*play helper*) est chargée de veiller sur les enfants.

Type de programme : initiative nationale mise en œuvre au niveau local en Australie.

Mode d'accès : par le biais d'organisations locales qui délivrent des services pour les personnes en situation de handicap, des services à la famille, des programmes de soutien à la parentalité.

21 Nurturing Parenting Programs

Origine : États-Unis.

Population visée : parents d'enfants âgés de 5 à 12 ans ayant déjà été victimes d'abus ou de mauvais traitements.

Principaux objectifs : prévenir la récurrence d'abus ou de mauvais traitements.

Description : activités pour favoriser le développement de compétences parentales « positives » à l'aide de guide, de manuels, de vidéo. Séances individuelles ou en groupe. Stages également offerts. Décliné pour diverses populations.

Type de programme : standardisé, utilisé dans divers pays, individuel ou en groupe.

Mode d'accès : par différentes structures qui le mettent en œuvre : écoles, forces armées, services sociaux, associations caritatives.

22 Don't Hit the Children!

Origine : Finlande.

Population visée : tous les parents.

Principaux objectifs : réduire l'usage des châtiments corporels.

Description : programme national avec 16 propositions d'action.

Type de programme : programme « gouvernemental » national résultant des travaux d'un groupe de travail.

23 Babysigns

Origine : États-Unis.

Population visée : tous les parents d'enfants qui ne sont pas encore en âge de parler.

Principaux objectifs : améliorer la communication entre les parents et les enfants.

Description : apprentissage de la langue des signes par les parents et les bébés pour améliorer la communication.

Type de programme : standardisé, méthode franchisée.

Mode d'accès : par différentes structures qui le mettent en œuvre : services de garde, associations, etc.

24 Soirées de gars

Origine : Québec.

Population visée : garçons d'une école primaire et leurs pères.

Principaux objectifs : donner le goût de la lecture aux garçons, prévenir le décrochage scolaire et renforcer les liens entre les pères et leurs fils.

Description : soirées lecture supervisées où seuls les garçons et leurs pères sont admis.

Type de programme : initiative locale bientôt mise en œuvre dans d'autres écoles.

Mode d'accès : par l'école.

25 Harlem Children's Zone

Origine : États-Unis

Population visée : parents d'enfants défavorisés (de la naissance à l'entrée à l'université) vivant dans un quartier d'Harlem (New York).

Principaux objectifs : lutter contre la pauvreté en favorisant la réussite scolaire des enfants et le bien-être des parents.

Description : plusieurs services destinés aux parents et aux enfants sont offerts dans le quartier, et « autour » d'une école.

Type de programme : initiative locale mise en œuvre depuis 2011 dans 20 autres quartiers.

26 Educare Schools

Origine : États-Unis.

Population visée : parents d'enfants « à risque » de la naissance à 5 ans.

Principaux objectifs : favoriser la réussite scolaire, impliquer les parents dans le bon développement de leurs enfants.

Description : services de garde et d'éducation préscolaire offrant un soutien de qualité dans lesquels on retrouve un espace dédié aux parents (soutien, spécialistes, etc.).

Type de programme : programme standardisé mis en œuvre dans une vingtaine d'écoles aux États-Unis.

Mode d'accès : structures locales.

27 Community Schools

Origine : États-Unis.

Population visée : parents d'enfants « à risque ».

Principaux objectifs : favoriser la réussite scolaire, impliquer les parents dans le bon développement de leurs enfants.

Description : combiner à une école publique traditionnelle divers services comme une clinique de santé, un centre social, un centre de loisirs, des services de formation, etc., de façon à en faire de véritables lieux de vie communautaires.

Type de programme : structures locales (environ 5 000 aux États-Unis).

Mode d'accès : structures locales.

28 Positive Parenting Through Divorce

Origine : États-Unis.

Population visée : parents en instance de divorce.

Principaux objectifs : aider les parents qui divorcent à faire les meilleurs choix pour leurs enfants.

Description : plusieurs sessions abordant chacune une thématique (ex. : comment parler du divorce avec ses enfants?). Cours pouvant être suivi en ligne ou « en personne ».

Type de programme : standardisé.

Mode d'accès : suivi de façon volontaire ou obligatoire lorsque des juges aux affaires familiales l'exigent.

29 Gingerbread

Origine : Royaume-Uni.

Population visée : familles monoparentales.

Principaux objectifs : offrir des conseils et un soutien aux familles monoparentales.

Description : plusieurs services dont une ligne de conseils téléphoniques, des groupe locaux d'entraide, des activités de loisirs.

Type de programme : programme national géré par une association caritative.

Mode d'accès : par téléphone, par les structures locales de l'association, etc.

30 National Stepfamily Resource Center

Origine : États-Unis.

Population visée : beaux-parents.

Principaux objectifs : offrir information et formation pour aider les beaux-parents à assurer au mieux leur rôle.

Description : groupes de discussion, conférences, programme en huit séances abordant chacune une question (ex. : quelles attentes avoir ?).

Type de programme : une partie « standardisée » en huit séances.

Mode d'accès : par téléphone, par les structures locales de l'association, etc.

31 Centre for Fathering

Origine : Singapour.

Population visée : pères.

Principaux objectifs : favoriser l'implication des pères dans l'éducation de leurs enfants.

Description : ateliers de formation de 1 à 2 heures sur le développement et l'éducation des enfants, sensibilisation des acteurs locaux.

Type de programme : initiative unique, en groupe.

Mode d'accès : par le centre.

32 Comité régional pour la promotion de la paternité

Origine : Québec.

Population visée : pères.

Principaux objectifs : soutenir et encourager les initiatives locales pour la promotion du rôle des pères. Informer les pères des activités locales. Organiser des activités locales pour les pères et leurs enfants.

Description : information et sensibilisation des acteurs locaux susceptibles de joindre les pères / Organisation d'activités de loisir pour les pères et leurs enfants.

Type de programme : initiative locale, mobilisation des acteurs locaux, activités de loisir.

Mode d'accès : informations locales sur les activités de loisir.

33 Helping Youth Succeed in Southeast Asian Families

Origine : États-Unis.

Population visée : parents d'adolescents originaires d'Asie du Sud-Est.

Principaux objectifs : prévenir et limiter les conflits entre parents et adolescents.

Description : programme éducatif et soutien vidéo. Parents et enfants sont amenés à réagir à certaines situations présentées dans des vidéos.

Type de programme : programme standardisé, en groupe.

Mode d'accès : niveau local, par associations, agences, écoles qui le mettent en œuvre.

34 Solstralen Family Center

Origine : Suède.

Population visée : parents immigrés.

Principaux objectifs : regrouper divers services à destination de parents immigrés ou d'origine étrangère.

Description : centre local proposant des services de santé, des soins dentaires, des informations sur la société suédoise, des conseils sur les soins aux nouveau-nés, des activités pour développer l'attachement parents-enfants, etc.

Type de programme : initiative locale.

Mode d'accès : par le centre.

35 Parenting Wisely (American Teen)

Origine : États-Unis.

Population visée : parents de pré-adolescents et d'adolescents (8-18 ans).

Principaux objectifs : aider les parents pour réduire les problèmes comportementaux et les comportements à risque chez les adolescents.

Description : CD-Rom ou cours en ligne. Séquences abordant 9 problèmes typiques que peuvent rencontrer les parents et les adolescents : solutions inefficaces et efficaces présentées, puis explication sur les habiletés parentales mobilisées.

Type de programme : standardisé.

Mode d'accès : Internet.

36 Surviving Teenagers

Origine : Canada.

Population visée : parents d'adolescents.

Principaux objectifs : aider les parents à mieux comprendre les adolescents et à améliorer la communication parents-enfants.

Description : session unique d'une durée de 1 heure 30 (*One-stop session*).

Type de programme : initiative locale, en groupe.

Mode d'accès : par association caritative.

37 Teen Parents Support Programme

Origine : Irlande.

Population visée : parents adolescents ou futurs parents adolescents.

Principaux objectifs : renseigner les parents adolescents sur les services dont ils peuvent bénéficier / répondre à leurs questions.

Description : centre local / site Internet.

Type de programme : initiative locale.

Mode d'accès : proposé par 11 villes, dans un centre ou sur Internet.

38 Alexandra College

Origine : Danemark.

Population visée : adolescentes enceintes ou mères de jeunes enfants.

Principaux objectifs : permettre aux jeunes mères de terminer leur scolarité tout en recevant des conseils et un soutien dans leur rôle de parent.

Description : établissement scolaire de type internat offrant scolarité, soutien, conseils.

Type de programme : initiative locale.

Mode d'accès : proposé à Copenhague.

39 Faire un choix éclairé. Répertoire de programmes d'éducation parentale

Origine : Canada.

Population visée : tous les parents et professionnels des programmes de soutien.

Principaux objectifs : permettre aux parents et aux professionnels d'identifier et de mieux connaître les programmes de soutien à la parentalité disponibles au Canada.

Description : répertoire en ligne des programmes de soutien à la parentalité disponibles au Canada. Informations sur les coûts, horaires, approche, etc. Évaluation des professionnels et parents. Fiches d'informations sur l'éducation des enfants, l'organisation du soutien, etc.

Type de programme : répertoire en ligne.

Mode d'accès : Internet.

40 Talking Parents, Healthy Teens

Origine : États-Unis.

Population visée : parents d'adolescents de 11 à 16 ans travaillant dans diverses entreprises.

Principaux objectifs : permettre aux parents d'acquérir des compétences qui les aideront à mieux communiquer avec leurs enfants à propos de certains sujets (ex. : sexualité).

Description : programme sur 8 semaines, 1 heure par semaine pour aborder une thématique. Les interventions ont lieu le midi.

Type de programme : standardisé, en groupe.

Mode d'accès : offert aux employés de certaines entreprises (Californie) pendant leur pause-déjeuner.

41 Establishing a Workplace Parenting Support Group

Origine : États-Unis.

Population visée : parents travaillant pour la fonction publique fédérale américaine.

Principaux objectifs : guide pour faciliter la création, par des parents, de groupes de soutien à la parentalité dans l'administration publique.

Description : guide gratuit disponible en ligne expliquant comment créer un groupe, proposant des titres de séances, des intervenants externes, des conseils pour faire respecter la confidentialité, etc.

Type de programme : guide.

Mode d'accès : Internet.

42 Soutien universalisé, exemple du Danemark

Origine : Danemark.

Population visée : tous les parents.

Principaux objectifs : conseiller, répondre aux questions des parents quant à l'éducation et au développement de leurs enfants.

Description : soutien disponible pour tous les parents qui peuvent s'adresser directement aux personnels travaillant dans des services universels (services d'accueil du jeune enfant, d'éducation, de santé). Soutien également disponible dans un bureau ouvert à tous et anonyme dans chaque municipalité (PPR) / Lien vers des soutiens plus spécialisés.

Type de programme : soutien individualisé.

Mode d'accès : services universels (services de garde, d'éducation, de santé) ou bureau de la municipalité et liens vers des soutiens plus spécialisés (en cascade).

43 Child Guidance and Family Counselling Centers

Origine : Finlande.

Population visée : tous les parents.

Principaux objectifs : conseiller, répondre aux questions des parents quant à l'éducation et au développement de leurs enfants. Proposer aussi des services de médiation, la possibilité pour les enfants d'être vus par des psychologues, de médecins.

Description : bureau où des professionnels sont disponibles pour répondre aux questions de tous les parents de façon anonyme dans chaque municipalité.

Type de programme : soutien individualisé.

Mode d'accès : bureau ouvert à tous dans chaque municipalité.

44 Familjecentraler (Centres de la famille)

Origine : Suède.

Population visée : tous les parents d'enfants de la naissance à 6 ans (et pendant la grossesse).

Principaux objectifs : conseiller, répondre aux questions des parents quant à l'éducation et au développement de leurs enfants, proposer des services de garde et de santé, des activités culturelles, des cours divers, des services de soutien, un lieu de sociabilité, faciliter l'intégration des immigrants.

Description : centres où tous les parents peuvent se rendre, que leurs enfants fréquentent ou non les services d'accueil.

Type de programme : soutien individualisé ou collectif.

Mode d'accès : bureau ouvert à tous dans plusieurs municipalités.

45 Adolescent Transitions Program (ATP)

Origine : États-Unis.

Population visée : tous les parents d'adolescents.

Principaux objectifs : permettre aux parents de mieux identifier les difficultés dans leur relation avec leurs adolescents, acquérir des compétences pour gérer les conflits, se faire obéir, etc.

Description : soutien offert par les *Family Resources Centers* ouverts à tous les parents, souvent situés dans une école. À partir de cet accès, des services plus ciblés de thérapies individuelles ou collectives sont proposés aux parents.

Type de programme : soutien individualisé ou collectif.

Mode d'accès : bureau ouvert à tous, puis soutien plus ciblé (en cascade).

46 Children's Centres

Origine : Royaume-Uni.

Population visée : tous les parents.

Principaux objectifs : regrouper plusieurs services destinés aux parents dans un seul lieu et orienter les parents vers d'autres services.

Description : divers services disponibles (services de santé, de garde, conseils sur la parentalité, etc.) dans les centres accessibles à tous les parents. Des parents peuvent ensuite être redirigés vers des services plus spécialisés.

Type de programme : soutien individualisé ou collectif.

Mode d'accès : agences ouvertes à tous, puis soutien plus ciblé (en cascade).

47 Centrum voor Jeugd en Gezin (Centres de la jeunesse et de la famille)

Origine : Pays-Bas.

Population visée : tous les parents.

Principaux objectifs : informer et conseiller les parents, identifier les problèmes potentiels, fournir un support pédagogique léger, coordonner les services destinés aux parents (services de santé, de soutien à la parentalité, être un lien vers d'autres services dont les services d'éducation).

Description : offrir certains services aux parents dans les centres ou les diriger vers d'autres services.

Type de programme : soutien individualisé ou collectif.

Mode d'accès : les centres ouverts à tous prennent place dans des structures existantes (ex. : centres de soins pour enfants) et peuvent diriger les parents vers d'autres services (en cascade).

48 Toronto First Duty

Origine : Canada.

Population visée : tous les parents.

Principaux objectifs : offrir dans un seul lieu et de façon intégrée des services comme des services de garde, de pré-éducation, de soutien à la parentalité. En faire des lieux de vie pour les parents.

Description : proposer dans un centre des services de façon intégrée (personnels regroupés sous une seule description de poste, regroupement des budgets et de la gestion).

Type de programme : soutien individualisé ou collectif.

Mode d'accès : les centres ouverts à tous prennent place dans des écoles primaires où ils offrent d'autres services de façon intégrée.

49 Stage parental obligatoire

Origine : Belgique.

Population visée : parents dont les enfants font l'objet de sanctions judiciaires.

Principaux objectifs : suggérer ou obliger les parents à suivre des stages parentaux lorsque l'on considère que le comportement du parent contribue aux comportements problématiques de l'enfant.

Description : 30 ou 50 heures de stage sur plusieurs mois consacrées à des entretiens individuels ou collectifs.

Type de programme : soutien individualisé ou collectif.

Mode d'accès : par le juge qui incite ou oblige les parents à suivre le stage. En cas de refus, amendes et possibilité d'emprisonnement.

50 Parenting Orders

Origine : Royaume-Uni.

Population visée : parents en cas d'absentéisme scolaire des enfants, d'incivilités ou de comportements « antisociaux ».

Principaux objectifs : obliger les parents à participer à des séances visant à développer les compétences parentales / obliger les parents à surveiller leur enfant en veillant par exemple à leur assiduité scolaire, etc.

Description : séances (pouvant aller jusqu'à une fois par semaine sur une période de trois mois). Pluralités d'approches (groupes de parole, thérapie familiale, formation, etc.).

Type de programme : soutien individualisé ou collectif.

Mode d'accès : par le juge qui oblige les parents à suivre les séances et à « surveiller » leurs enfants. Gradation des sanctions en cas de refus (avertissement, amende, travaux d'intérêt général, etc.).

51 Parenting Contracts

Origine : Royaume-Uni.

Population visée : parents d'enfants signalés à risque ou ayant commis un délit.

Principaux objectifs : proposer aux parents de « contractualiser » certains éléments avec une agence locale spécialisée dans le traitement de la délinquance juvénile (*Youth Offender Team*).

Description : les parents prennent divers engagements relatifs au comportement des enfants (ex. : accompagner les enfants à l'école pour s'assurer de leur assiduité scolaire), s'engagent à assister à des cours de soutien collectifs (le plus souvent sous forme de programmes de 10 à 16 semaines abordant diverses thématiques), ou à se rendre à des entretiens de suivi psychosocial individuel.

Type de programme : soutien individualisé ou collectif.

Mode d'accès : par le juge qui propose aux parents de les « signer » (les parents peuvent être volontaires mais sont parfois quasi contraints par la menace de couper certaines aides ou de les inscrire dans le dispositif voisin, les *Parenting Orders*, s'ils refusent).

52 Family Intervention Projects (FIP)

Origine : Royaume-Uni.

Population visée : parents d'enfants signalés à risque ou ayant commis un délit.

Principaux objectifs : proposer aux parents de « contractualiser » certains éléments sous la forme de « plans de soutien » avec une structure comprenant entre 4 et 10 personnes issues de structures existantes.

Description : élaboration de plans de soutien formalisant les engagements des parents et le soutien apporté (plus grande implication dans le suivi des enfants, assistance téléphonique ou physique, suivi de stages, démarches médicales).

Type de programme : soutien individualisé avec un référent unique pour la famille, mais possibilité de stages ou programmes collectifs à suivre.

Mode d'accès : par le juge qui propose aux parents de les « signer » : les parents peuvent être volontaires mais parfois quasi contraints par la menace de couper certaines aides ou de les inscrire dans le dispositif voisin, les *Parenting Orders*, s'ils refusent.

53 Programmes de soutien obligatoires en cas de séparation

Origine : États-Unis.

Population visée : parents en instance de divorce ou de séparation.

Principaux objectifs : sensibiliser les parents au bien-être des enfants pendant la séparation.

Description : stage de sensibilisation allant d'une demi-journée à une journée.

Type de programme : soutien en groupe, standardisé ou non.

Mode d'accès : par le juge qui oblige les parents à suivre ces stages.

54 Bolsa Familia

Origine : Brésil.

Population visée : parents aux revenus inférieurs à 120 réals mensuels.

Principaux objectifs : lutter contre la pauvreté.

Description : aides monétaires mensuelles lorsque les parents adoptent certains comportements (faire vacciner leurs enfants, les scolariser).

Type de programme : transfert monétaire conditionnel.

55 Opportunity New York City / Family Rewards

Origine : États-Unis.

Population visée : parents des quartiers défavorisés.

Principaux objectifs : programme expérimental pour inciter les parents à atteindre certains objectifs en matière de santé, d'éducation et d'emploi par le versement de primes.

Description : 22 primes différentes pouvant être versées lorsque des comportements sont adoptés (assiduité de l'enfant au cours, fréquentation de la bibliothèque, obtention d'un diplôme, bilan de santé, etc.).

Type de programme : transfert monétaire conditionnel.

Mode d'accès : familles sélectionnées pour ce programme expérimental (non renouvelé).

56 Penalties Notices

Origine : Royaume-Uni.

Population visée : parents dont les enfants ne respectent pas l'obligation d'assiduité scolaire.

Principaux objectifs : inciter les parents à veiller à ce que leurs enfants soient présents en classe.

Description : amendes variables infligées aux parents dont les enfants ne respectent pas cette obligation (après un certain nombre d'absences injustifiées).

Type de programme : pénalités financières.

Mode d'accès : avertissement écrit par le chef d'établissement, un professeur ou un officier de police pouvant donner lieu à des poursuites judiciaires.



Le rapport

Aider les parents à être parents
est une publication
du Centre d'analyse stratégique

Directeur de la publication :
Vincent Chriqui, directeur général

Directeur de la rédaction :
Hervé Monange,
directeur général adjoint

Secrétariat de rédaction :
Olivier de Broca
Sylvie Chasseloup

Création : Christine Mahoudiaux

Crédits photos :

Couverture : Fotolia

Page 3 : Thierry Marro

(Centre d'analyse stratégique)

Réalisation :

Direction de l'information légale
et administrative

Impression :

Imprimé en France

Df : 5RD31890

ISBN : 978-2-11-009177-2

©Direction de l'information légale
et administrative – Paris 2012

Diffusion :

Direction de l'information légale
et administrative

La documentation Française

Contact presse :

Jean-Michel Roullé,

responsable de la Communication

01 42 75 61 37 / 06 46 55 38 38

jean-michel.roulle@strategie.gouv.fr

www.strategie.gouv.fr

« En application de la loi du 11 mars 1957 (art. 41) et du code de la propriété intellectuelle du 1^{er} juillet 1992, complétés par la loi du 3 janvier 1995, toute reproduction partielle ou totale à usage collectif de la présente publication est strictement interdite sans autorisation expresse de l'éditeur. Il est rappelé à cet égard que l'usage abusif et collectif de la photocopie met en danger l'équilibre économique des circuits du livre. »



Centre d'analyse stratégique

18, rue de Martignac
75700 Paris Cedex 07
Tél. 01 42 75 60 00

www.strategie.gouv.fr

Depuis quelques années se développent dans l'ensemble des pays de l'OCDE des services visant à soutenir les parents dans l'exercice de leur fonction parentale. En complément des prestations monétaires familiales ou des mesures permettant de concilier vie privée et vie professionnelle, ces nouveaux services entendent promouvoir le bien-être des enfants comme celui des parents. Alors que cette politique publique se structure progressivement en France, l'ambition de ce rapport est double : d'une part, éclairer la réflexion par une approche historique et internationale ; de l'autre, en présentant plus de cinquante actions de soutien, mettre en exergue des expériences et des pratiques prometteuses. Leur analyse montre tout l'intérêt qu'ont les pouvoirs publics à créer des services à destination de tous les parents, quelle que soit la configuration familiale et à toutes les étapes du développement de l'enfant. Se pose alors la question déterminante de l'accès à ces services qui ont pour vocation d'aider les parents à être de meilleurs parents.

Diffusion
Direction de l'information légale et administrative
La documentation Française
Tél. : 01 40 15 70 00
www.ladocumentationfrancaise.fr



Imprimé en France
DF : 5RD31890
ISBN : 978-2-11-009177-2
Prix : 12 €