

ANALYSE

Quelles politiques d'accompagnement des parents pour le bien-être de leurs enfants ? Une perspective internationale

En France comme dans de nombreux pays développés, les politiques publiques axées sur le bien-être et l'éducation de l'enfance et de la jeunesse confèrent aux parents un rôle croissant. Depuis les années 1970, il est de plus en plus reconnu que **la prévention de nombreuses questions sociales** telles que l'échec scolaire en milieu défavorisé, l'inadaptation psychologique et sociale de nombreux enfants et adolescents, ou encore la délinquance juvénile **appelle une réorientation de l'action sociale en direction des familles**. Depuis une quinzaine d'années, l'investissement accru des pouvoirs publics dans des dispositifs visant à préparer, soutenir, voire suppléer les parents dans leurs soins et leurs tâches éducatives auprès de leurs enfants est ainsi particulièrement manifeste. Il s'observe dans un nombre croissant de domaines : protection de l'enfance, santé publique, politiques éducatives, familiales, de prévention et de lutte contre la délinquance juvénile¹.

Cette évolution traduit une réorientation durable de l'action publique. D'une stratégie de prise en charge essentiellement professionnelle et institutionnelle des difficultés de la petite enfance et de la jeunesse, on est en effet passé à une stratégie d'aide et de soutien aux familles dans leurs tâches éducatives. Le soutien public des relations familiales n'est pas une chose nouvelle en soi, les différents aides publiques aux familles (prestations familiales, prestations d'action sociale, congés parentaux, avantages fiscaux) y contribuant déjà directement ou indirectement. Pour autant, cette stratégie prend corps dans un renouveau des modes d'action sociale et d'assistance éducative à destination des familles : développement des interventions dans le champ du conseil, de la formation et du soutien des parents et futurs parents, des services de médiation familiale ainsi que de médiation culturelle ou sociale entre les familles et les différents services publics.

Alors même que ces nouveaux dispositifs, relativement intrusifs dans la vie des familles, se développent, leur plus-value en matière de bien-être et d'insertion sociale des jeunes générations n'est pas toujours démontrée.

Un diagnostic d'insuffisance des seules solutions institutionnelles face aux problèmes sociaux et éducatifs de l'enfance et de la jeunesse

L'idée qu'il ne suffit pas de considérer et de prendre en charge l'enfant isolément de son environnement familial, voire de le protéger contre sa famille, est à la source du changement de stratégie évoqué plus haut. Elle est justifiée tant par des arguments scientifiques et juridiques que par un souci de rationaliser l'action publique.

La stratégie de soutien à la fonction parentale doit en premier lieu être mise en relation avec les résultats des recherches conduites, dans les pays de l'OCDE, sur **le devenir des enfants des familles défavorisées, maltraitantes ou n'offrant pas de modèle d'attachement stable et sécurisant**. Elle est également en lien avec les travaux d'expertise s'intéressant aux facteurs de risque de délinquance juvénile ou aux déterminants de la réussite scolaire. Les conclusions de ces différents travaux ont conduit à réévaluer l'impact de l'éducation familiale et des conduites parentales sur le niveau de bien-être de l'enfant et, à plus long terme, sur les trajectoires socio-économiques individuelles. Elles ont aussi **mis en évidence les limites d'action des différentes institutions éducatives ou de sauvegarde de l'enfant** : le constat, formulé dès les années 1970 et

¹ La redécouverte de l'importance de l'activité éducative des parents et le développement des interventions dans le champ de l'éducation familiale sont bien renseignés par Paul Durning, *Éducation familiale. Acteurs, processus et enjeux*, Paris, PUF, 2006. En lien spécifiquement avec la délinquance des mineurs, voir également « Des pères et des mères "plus responsables", une réponse à la délinquance des mineurs ? Une perspective internationale », *La Note de veille*, n° 63, 18 juin 2007.

1980, d'un échec relatif de la démocratisation scolaire et des difficultés d'intégration des jeunes élevés en institution (dans le cadre de la protection de l'enfance, de l'enfance inadaptée ou de la protection judiciaire de la jeunesse) a conduit à repenser les politiques publiques. Le champ de la protection de l'enfance a, en France, été particulièrement marqué par ce mouvement : dès les années 1970, le fait de s'en tenir à la seule protection des enfants a fait l'objet de critiques².

La Convention sur les droits de l'enfant (CNUDE), adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies en 1989, conforte l'idée que le soutien à la fonction parentale est le premier levier d'action pour satisfaire l'intérêt de l'enfant. Si la CNUDE consacre l'enfant comme détenteur de droits, elle dispose également que la responsabilité d'élever l'enfant et d'assurer son développement incombe au premier chef aux parents, ces derniers devant avant tout être guidés par l'intérêt supérieur de l'enfant (art. 18). Ce même article peut être interprété comme un article de « provision » : il faciliterait moins la mise en cause de la responsabilité des parents qu'il n'imposerait aux États des obligations actives de soutien à leur égard. Les autorités publiques sont ainsi invitées à ne pas se limiter à la garantie des droits de l'enfant – le cas échéant, contre son milieu familial – mais à reconnaître les responsabilités des parents et à les soutenir afin de leur permettre d'élever leurs enfants (« *droit à recevoir un soutien approprié des autorités publiques dans l'exercice des fonctions parentales* »)³. Cette interprétation de la CNUDE est celle de la récente **Recommandation du Conseil de l'Europe relative aux politiques visant à soutenir une parentalité positive** (2006), qui suggère aux gouvernements des États membres « *de reconnaître le caractère essentiel des familles et de la fonction parentale et de créer les conditions nécessaires à une parentalité positive qui tienne compte des droits et des intérêts supérieurs de l'enfant* » par « *toutes les mesures appropriées, législatives, administratives, financières et autres* »⁴.

Cette aide à la parentalité rencontre toutefois ses **limites dans les cas de maltraitance avérée ou de dysfonctionnements familiaux majeurs** (parents présentant des troubles psychiques graves, violences conjugales), qui appellent au maintien d'une logique de signalement et d'éloignement de l'enfant. Certains professionnels de la protection de l'enfance⁵ craignent ainsi le possible « mauvais usage de la parentalité » et les effets pervers propres à une identification trop exclusive des intervenants (magistrats, psychologues, etc.) aux difficultés et besoins du parent.

Une réévaluation par les sciences humaines et sociales de l'impact du lien affectif et de l'éducation familiale sur le devenir de l'enfant

Les différents dispositifs d'aide à la parentalité se réfèrent à des modèles d'évaluation de la qualité de l'éducation familiale et de l'attachement parent-enfant. La réévaluation du rôle des parents a ainsi été principalement portée par les savoirs sur la famille et le développement de l'enfant en psychologie, sociologie et sciences de l'éducation. Différents modèles d'analyse ont vu le jour, permettant de recenser les points sur lesquels les politiques devaient insister.

La « **théorie de l'attachement** » situe le besoin d'attachement du jeune enfant à son parent ou, le cas échéant, à la personne qui le prend en charge, au même niveau que ses besoins physiologiques. L'attachement est jugé essentiel au bon développement de l'enfant, et sa qualité (*sécuré, insécuré, désorganisé-désorienté*) est considérée comme déterminant sa capacité future à établir ou non des relations sociales harmonieuses⁶. Le « **modèle du stress familial** » intègre plus largement les effets d'une condition économique difficile chez les parents, au sens où le stress habituellement lié à la précarité peut provoquer un comportement parental inadéquat et dommageable pour le développement de l'enfant. Ce modèle est souvent associé à la théorie de l'attachement, un environnement familial trop conflictuel et désorganisé augmentant les risques de troubles.

L'accent est également mis sur le **rôle de modèle** assumé par les parents. En raison de leur position singulière dans la hiérarchie sociale, les parents à bas revenus développeraient des valeurs, normes et attitudes qui en feraient de mauvais modèles pour leurs enfants. Cette attitude peut être considérée comme une réponse rationnelle à la pauvreté et relèverait d'une « culture de la dépendance ». Les valeurs des parents n'inciteraient dès lors pas leurs enfants à s'investir dans un projet de réussite éducative puis d'insertion sociale et professionnelle⁷.

La criminologie anglo-saxonne a également réévalué le **rôle du contrôle parental** dans l'apparition de comportements déviants ou « à risque ». Les auteurs font généralement référence à un contrôle formel ou

² La dénonciation des insuffisances et des effets pervers de la prise en charge institutionnelle de l'enfant privé de milieu familial normal est portée par le rapport Dupont-Fauville dès 1973 : « *trop d'enfants sont retirés de leurs familles sans qu'aient pu être apportés tous les moyens qui pourraient permettre à leur famille de les garder* » ; voir également la contribution des pédo-psychiatres Michel Soulé et Jeanine Noël, « Le grand renfermement des enfants dits "cas sociaux" ou malaise dans la bienfaisance », *Pour une réforme de l'Aide sociale à l'enfance*, texte du rapport Dupont-Fauville, Paris, ESF, 1973, p. 78-108.

³ Voir également le Préambule : les États parties signataires sont réputés « *convaincus que la famille, unité fondamentale de la société et milieu naturel pour la croissance et le bien-être de tous ses membres, et en particulier des enfants, doit recevoir la protection et l'assistance dont elle a besoin pour pouvoir jouer pleinement son rôle dans la communauté* ».

⁴ Recommandation Rec(2006)19 du Comité des ministres aux États membres relative aux politiques visant à soutenir une parentalité positive, adoptée par le Comité des ministres le 13 décembre 2006.

⁵ Cf. Maurice Berger, *Ces enfants qu'on sacrifie... Réponse à la loi réformant la protection de l'enfance*, Paris, Dunod, 2007.

⁶ Cf. les travaux du psychiatre britannique John Bowlby, dont une étude fondatrice réalisée en 1949 pour l'OMS sur la condition des orphelins (*Maternal care and mental health*, World Health Organization Monograph, 1951).

⁷ Cf. Christine Bruniaux et Bénédicte Galtier, « L'étude du devenir des enfants de familles défavorisées : l'apport des expériences américaine et britannique », *Les Papiers du CERC*, n° 1, juillet 2003 et Chantal Zaouche-Gaudron, *Les conditions de vie défavorisées influent-elles sur le développement des jeunes enfants ?*, Ramonville Saint-Agne, Erès, 2005.

informel que les parents exercent sur les sorties de leurs enfants, sur leurs fréquentations, sur leur travail à l'école, sur leurs activités de loisirs, le fait de savoir s'ils fument ou se droguent, etc. Le contrôle parental suppose au moins trois fonctions : le *monitoring* (le contrôle du comportement de l'enfant en général), la faculté de reconnaître et de critiquer ses comportements déviant dès qu'ils apparaissent, et la capacité à produire des sanctions efficaces et proportionnées. La « **théorie des liens sociaux** » (*social bonds theory*) insiste inversement sur le caractère protecteur d'une bonne socialisation de l'enfant, et par conséquent sur la capacité des parents à encourager les investissements scolaires et des liens sociaux « positifs » (avec les pairs, les différents éducateurs, etc.). Ces thèses, introduites dès les années 1960, rencontrent un regain d'intérêt depuis les années 1990⁸.

La sociologie de l'éducation et les sciences de l'éducation ont enfin précisé le rôle des compétences parentales et des représentations parentales de l'enfant dans la formation des inégalités de développement et de performances scolaires. La réussite de l'enfant est analysée en fonction de **styles éducatifs** (autoritaire, structurant ou permissif) et de types de rapport aux institutions scolaires⁹.

Les interventions psycho-sociales auprès des parents visent en conséquence à influencer sur ces points saillants que sont les troubles précoces de l'attachement, à développer la capacité de contrôle face au stress et les habiletés éducatives, à travailler sur les représentations que le parent a de l'enfant et de l'école, etc. Il s'agit, à partir des ressources des familles et de leur environnement, d'améliorer les compétences parentales, et notamment le sentiment d'efficacité personnelle et la capacité de coopération avec les professionnels, les institutions et d'autres parents.

Si la **révision des pratiques professionnelles** est un premier levier d'action, l'offre de services peut être également mise en place au travers de **nouvelles structures publiques spécifiques**¹⁰. Elle peut aussi être réalisée par la **coordination et l'apport de financements aux différentes initiatives locales et/ou associatives** de soutien et d'accompagnement des parents, sur fonds publics (agences) ou sur fonds privés (fondations). À l'heure actuelle, et quelle que soit l'aire géographique considérée, l'aide à la parentalité tend surtout à être mise en œuvre comme une dimension de services intégrés et axés sur le développement de l'enfant. À titre d'illustration, **depuis la fin des années 1970, la participation de tous les jeunes parents à des sessions de formation, animées par des professionnels de la santé des services de protection maternelle et infantile, est un objectif officiel des autorités suédoises**. Conçue comme un investissement dans le capital humain, cette politique se veut un instrument privilégié de lutte contre l'échec scolaire et l'apparition de troubles mentaux, qui seraient le plus souvent liés à une éducation parentale inadaptée. Les réalisations ne sont toutefois pas à la hauteur des ambitions : plusieurs rapports ont souligné, depuis les années 1990, le sous-financement et l'inadaptation de ces programmes à leurs publics (faible participation volontaire). Une relance est initiée depuis 2004¹¹.

Le principe d'une intégration forte entre services à la petite enfance et parentalité est également privilégié par le Royaume-Uni. Les programmes locaux *Sure Start*, lancés en 1999 dans un objectif de lutte contre la pauvreté et alors que le niveau des services à la petite enfance était faible, traduisent une approche complète de la prestation aux parents depuis la grossesse jusqu'à l'entrée à l'école (crèches, éducation en âge préscolaire, protection médicale infantile, aide aux parents). Cette démarche d'intégration est aussi observable dans les **institutions scolaires**, avec la délivrance de modules de soutien à l'accompagnement scolaire ou une offre de médiation au sein même des établissements. La **médiation familiale** occupe une place spécifique. Elle consiste à gérer les effets de la désunion du couple sur l'exercice de la responsabilité parentale. Ce même objectif peut être poursuivi par **une stratégie préventive de la désunion du couple** et de la monoparentalité (associée à un risque de pauvreté et de dépendance de long terme à l'égard de l'aide sociale)¹².

Un renouveau des dispositifs d'accompagnement des parents et d'aide à la parentalité sous influence anglo-saxonne

La mise en place de dispositifs innovants de soutien à la parentalité est une préconisation désormais délivrée par les organisations internationales (Organisation des Nations unies, Organisation mondiale de la Santé, OCDE) et les institutions européennes (Conseil de l'Europe, Union européenne), en relation avec des enjeux tant scolaires que sanitaires ou sociaux.

Cette stratégie est toutefois mise en œuvre avec une intensité inégale selon les pays, en fonction des références théoriques et pratiques des professionnels, des modèles sociaux et du niveau habituel de confiance dans la famille (lequel diffère significativement selon les nations). Toutefois, le soutien à la parentalité tend, ces dernières années, à se généraliser à l'ensemble des pays développés, et notamment aux pays latins (traditionnellement

⁸ Cf. Laurent Mucchielli, « Familles et délinquances. Un bilan pluridisciplinaire des recherches francophones et anglophones », CNAF, *Dossiers d'études* n° 9, 2000.

⁹ Cf. Charles Desforges et Alberto Abouchar, *The Impact of Parental Involvement, Parental Support and Family Education on Pupil Achievements and Adjustment: A Literature Review*, Department for Education and Skills (DfES), United Kingdom, 2003, et plus récemment « Écoles et familles populaires », *XYZep*, INRP, n° 26, mars 2007.

¹⁰ L'Australie se dotera, d'ici 2010, de 65 Centres pour les relations familiales – Family Relationships Centers – proposant de la médiation familiale, du conseil conjugal et du soutien à la parentalité.

¹¹ Voir notamment, pour la Suède, le rapport *New Tools for Parents. Proposals for New Forms of Parent Support*, Swedish national Institute of Public Health, 2004, http://www.fhi.se/templates/Page_8263.aspx.

¹² Aux États-Unis, les investissements se sont ainsi plutôt dirigés vers l'encouragement à la formation de familles biparentales (dans le cadre de la réforme de l'aide sociale votée en 1996), puis vers la promotion du mariage depuis 2001.

peu interventionnistes dans la vie des familles), aux pays du Maghreb et de l'Afrique noire¹³. Il faut enfin souligner que les pratiques et références théoriques anglo-saxonnes (États-Unis, Royaume-Uni, Canada) gagnent en influence, même dans des pays qui revendiquent un passé en matière d'éducation familiale et d'accompagnement des relations enfants-parents (France, Allemagne ou Belgique).

Au total, quatre ensembles de pays semblent se distinguer face aux enjeux de la parentalité. **La France, l'Allemagne et la Belgique** sont caractérisées, dès l'entre-deux guerres, par l'existence d'un **mouvement familial** et d'un militantisme associatif intéressés par une amélioration de la vie familiale. Si l'on considère plus spécifiquement la France, l'intérêt pour les approches psychanalytiques et les théories psychologiques du développement de l'enfant ont par la suite constitué un terrain particulièrement favorable à un renouveau de l'aide à la parentalité sur des bases plus professionnalisées : sont à citer, la création à la fin des années 1970, sous l'impulsion de Françoise Dolto, des Maisons vertes (lieu pour l'accueil des jeunes enfants et de leurs parents) ; le mouvement pour la « bienveillance » des familles porté par les pédopsychiatres de la sauvegarde de l'enfance dès cette même époque, etc. Les pouvoirs publics ont ici pu s'appuyer sur des initiatives préexistantes¹⁴, même si de nouveaux référentiels gagnent en influence (« modelage » des pratiques parentales, « guidance », etc., en référence à des approches plus comportementales).

Les pays anglo-saxons ont investi précocement dans le soutien à la parentalité, dans une logique d'intervention sociale nettement plus libérale ou « résiduelle » car s'adressant classiquement aux plus défavorisés. Historiquement, c'est aux États-Unis qu'ont été mis en œuvre des programmes de compensation précoce associant parents et professionnels pour un meilleur éveil de l'enfant (programme *Head Start* à partir de 1964). Cette démarche s'est faite dans un contexte de limitation des structures de la petite enfance et dans le cadre du projet de « **guerre contre la pauvreté** » de l'administration Johnson. L'attraction internationale des programmes anglo-saxons semble actuellement reposer sur leur ciblage assumé des publics les plus en difficulté, ainsi que sur une conception et une évaluation scientifiques perçues comme robustes.

Longtemps les pays nordiques et latins n'ont pas porté la même insistance sur l'aide à la parentalité. L'accent a été historiquement mis, en **Europe du Nord**, sur **des mesures universelles de politique familiale**, de protection maternelle et infantile et d'accueil de la petite enfance, particulièrement généreuses et de qualité. Les pays d'**Europe du Sud** ont, quant à eux, **délégué à l'institution familiale des fonctions de protection et de solidarité**. Ces dernières années, l'intérêt pour des dispositifs plus collectifs se fait jour, principalement en raison des difficultés d'un nombre croissant de familles à faire face à leurs responsabilités parentales¹⁵.

Plus globalement, la généralisation de la problématique de l'accompagnement des pères et des mères dans leurs rôles de parents semble le fait d'un ajustement de l'action publique aux transformations récentes de la famille (développement de la précarité socio-économique, instabilité des liens conjugaux, monoparentalité, installation permanente de migrants et de leurs familles, etc.). Elle reflète également une inquiétude croissante quant à l'action éducative des familles (crise de l'autorité, dysfonctionnement, etc.). D'un objectif initial de rupture de la transmission intergénérationnelle de la pauvreté (modèle anglo-saxon) ou de promotion d'un mieux-être (modèle continental ou nordique), on tend à évoluer vers un accompagnement d'un ensemble plus large de familles considérées comme « vulnérables » ou temporairement déstabilisées par des facteurs qu'elles maîtrisent peu ou mal (migration, chômage, rupture, etc.).

L'exercice des responsabilités parentales tend à être soutenu par **la mise en place de combinaisons de politiques publiques** permettant « *aux individus de prendre leur propre vie en mains, au travail comme chez eux, et de mener les deux de front à leur satisfaction personnelle – le travail et la vie familiale* »¹⁶. Ces combinaisons font des divers aspects de la vie des pères et des mères un ensemble solidaire. Elles sont orientées vers un ensemble cohérent d'objectifs : les pères et mères « responsables » sont des parents à la fois compétents et disponibles vis-à-vis de leurs enfants, et capables de les soutenir socialement et économiquement. Ces stratégies intégrées sont celles notamment adoptées vis-à-vis des groupes défavorisés au Royaume-Uni, aux États-Unis ou au Canada. Elles associent retour à l'emploi (*welfare to work*) et soutien des relations familiales et des compétences parentales. C'est ainsi **un modèle de famille stable à revenus salariés** que les stratégies d'intervention les plus avancées tendent aujourd'hui à conforter. Celui-ci est en effet considéré comme le plus à même de protéger de la pauvreté et de la dépendance à l'égard de l'aide sociale ; comme le plus favorable à la cohésion familiale, et de fait, comme le plus conforme à l'intérêt de l'enfant.

> **Marine Boisson,**
Département Questions Sociales

¹³ Cf. les enseignements du récent colloque international de la Fondation d'Auteuil, « Regards européens sur le rôle des familles dans l'action socio-éducative auprès des jeunes en difficulté. Diversité des contextes nationaux et pratiques, enjeux de formation pour les professionnels », Paris, 15 et 16 octobre 2007.

¹⁴ Cf. la mise en place des réseaux d'écoute, d'aide et d'accompagnement des parents (REAAP) depuis 1999.

¹⁵ Voir notamment, pour la Suède, le rapport *New Tools for Parents. Proposals for New Forms of Parent Support*, op. cit.

¹⁶ Le Royaume-Uni présente ainsi sa politique familiale dans le cadre de l'Alliance européenne pour les familles, voir http://ec.europa.eu/employment_social/families/national-family-policy/vereinigtes-koenigreich_fr.html.