

Favoriser la co-parentalité après la rupture : une des finalités de la politique de soutien à la parentalité de la branche Famille

La politique de soutien à la parentalité de la branche Famille répond aux mutations de la famille et aux évolutions des conditions d'exercice de la fonction parentale.

Cette politique publique consiste à épauler les parents en les informant, les écoutant et mettant à leur disposition des services et des moyens leur permettant d'assumer pleinement leur rôle. Elle s'appuie sur des dispositifs identifiés : réseaux d'écoute d'appui et d'accompagnement des parents (Reaap), contrats locaux d'accompagnement à la scolarité (Clas), lieux d'accueil enfants-parents (Laep), médiation familiale et espaces de rencontre.

La convention d'objectifs et de gestion (Cog) pour la période 2013 à 2017 fixe des objectifs importants à la branche Famille pour développer les services aux familles en matière de soutien à la parentalité. Cette ambition se traduit par un doublement des crédits consacrés à la parentalité dans le fonds national d'action sociale (Fnas) qui passent de 51 millions d'euros en 2012 à un peu plus de 100 millions d'euros en 2017.

Les objectifs fixés à la branche Famille consistent à :

- développer une offre territoriale diversifiée et mieux structurée pour réduire les inégalités d'accès pour les parents ;
- assurer une meilleure visibilité à la politique de soutien à la parentalité et un meilleur accès des parents à l'information ;
- renforcer la fonction d'animation au sein de la gouvernance partenariale du soutien à la parentalité ;
- mettre en place des parcours généraux pour faciliter l'accès aux droits et des parcours spécifiques répondant à des événements de vie particuliers.

Dans le même temps, les financements apportés par les directions départementales de la cohésion sociale (Ddcs) aux réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents (Reaap), à la médiation familiale et aux espaces de rencontres sont supprimés.

De ce fait, la Cnaf et les Caf deviennent les acteurs principaux de la politique de soutien à la parentalité, laquelle constitue un axe transversal de l'action des Caf au moyen notamment du soutien au départ en vacances des familles, de la mobilisation des travailleurs sociaux et des techniciens de l'intervention sociale et familiale (Tisf) et de diverses actions développées dans les équipements et services financés par les Caf, les centres sociaux et les établissements d'accueil du jeune enfant (Eaje) en particulier.

La rupture est identifiée comme l'un des événements qui fragilise particulièrement la vie des familles au regard de ses impacts en termes relationnels, financiers, organisationnels.

Dans son rapport « Les ruptures familiales : états des lieux et propositions », le Haut Conseil à la Famille (HCF) indique que plus de 3 300 000 enfants mineurs vivent avec des parents séparés. 4 enfants sur 10 ne voient plus l'un de leur parent un an après la séparation. Enfin, on estime qu'un grand nombre de pensions alimentaires sont impayées.

Parmi les 170 000 ruptures répertoriées en 2010, la part des ruptures hors divorce (55 %) est supérieure à celle des ruptures par divorce (45 %). Il en est de même pour le nombre d'enfants concernés cette même année : sur 3 330 000 enfants mineurs, 60 % sont touchés par la séparation de leurs parents et 40 % par leur divorce. Ainsi, la majorité des ruptures ne comporte pas d'obligation de saisine d'un juge aux affaires familiales (Jaf).

Dans ce contexte, le maintien de liens de qualité entre parents et enfants constitue un véritable enjeu éducatif. C'est la raison pour laquelle la branche Famille favorise le développement de la médiation familiale et des espaces de rencontre pour prévenir la rupture du lien familial et encourager les accords dans l'intérêt de l'enfant.

Un engagement partenarial renouvelé

Pour favoriser le développement de l'offre de médiation familiale dans un contexte financier contraint, il est apparu opportun de maintenir le cadre partenarial du dispositif.

C'est la raison pour laquelle le protocole national de développement de la médiation familiale est renouvelé pour une période de deux ans sous la forme d'une convention cadre relative à la médiation familiale et aux espaces de rencontres.

Cette convention est signée par la direction générale de la cohésion sociale (Dgcs), (représentant le ministère des Affaires Sociales et de la Santé), le ministère de la Justice, la Caisse centrale de mutualité sociale agricole et la Cnaf pour la période 2014-2015. Elle constitue le cadre de référence pour mettre en œuvre les modalités de suivi de ces deux dispositifs. Par déclinaison, les partenaires sont invités à renouveler le cadre partenarial à l'échelle départementale, pour la période 2014-2015, au moyen de la convention cadre départementale. L'objectif vise à formaliser les engagements mutuels de chaque partenaire et à mieux mobiliser les acteurs, notamment ceux du monde judiciaire ainsi que les collectivités territoriales.

Dans l'attente de la mise en œuvre de la nouvelle gouvernance issue de la modernisation de l'action publique sur les schémas territoriaux des services aux familles, cette convention cadre s'inscrit dans le champ du comité départemental de soutien à la parentalité (Cdsp) et/ou du comité départemental des services aux familles pour les départements préfigurateurs qui ont fait ce choix.

En matière de médiation familiale, la Cog 2013-2017 prévoit qu'une attention particulière sera portée « au développement significatif des services de médiation familiale pour faciliter l'accès des familles sur les territoires ».

Pour améliorer le taux de recours à la médiation familiale, deux leviers sont mobilisés :

- les actions visant à prévenir les situations de vulnérabilité dans les conflits autour des séparations et à favoriser la coparentalité ;
- le développement de l'offre de médiation familiale.

Ayant connaissance des situations de séparation dans la gestion des principales prestations familiales, les Caf mettent en œuvre une gestion des droits et une offre de service adaptées.

D'une part, elles cherchent à prévenir les situations de vulnérabilité liées à des conflits autour de cet évènement. Par des actions de détection des bénéficiaires potentiels, notamment, elles permettent aux parents d'accéder à leurs droits sociaux.

D'autre part, en amont d'un éventuel recours au juge aux affaires familiales (Jaf), les Caf mettent en œuvre une offre de service visant à accompagner la séparation par un meilleur accès aux droits (aide au logement, partage des allocations familiales, allocation de soutien familial, etc.) et un appui dans la réorganisation familiale et dans les aspects relationnels (offre de travail social, orientation vers la médiation familiale, les Reaap, etc.). Dans ce cadre, l'engagement dans une médiation familiale, dès lors qu'elle englobe le volet obligation alimentaire, équivaut à un engagement de procédure en fixation ou en recouvrement de pension alimentaire.

L'expérimentation relative à la garantie contre les impayés de pensions alimentaires (Gipa), prévue à l'article 6 de la loi sur l'égalité réelle entre les femmes et les hommes, va offrir une nouvelle opportunité pour conforter l'offre globale de service des Caf, lever les freins identifiés et réfléchir à l'évolution des différents dispositifs favorisant la coparentalité. Prévus dans vingt départements (seize Caf et quatre caisses de Msa étant concernées), cette expérimentation met en exergue la pertinence des partenariats Caf et justice, tant en terme de gestion que d'accès aux droits ou encore de prévention des conflits. Les réflexions sont engagées dans le cadre de cette expérimentation visant à intervenir le plus en amont possible dans un objectif de prévention et de coparentalité. La branche Famille et les fédérations, têtes de réseaux de la médiation familiale, réfléchissent à des perspectives permettant d'ouvrir l'offre proposée aux parents (espaces et ateliers de coparentalité, etc.)

Par ailleurs, afin de favoriser le développement de l'offre de service de médiation familiale, une augmentation des crédits de la prestation de service (Ps) médiation familiale a été inscrite dans le Fnas 2013-2017 pour augmenter le niveau de financement de la prestation de service. Consécutivement à l'arrêt des financements apportés par les Ddcs, **le taux de la Ps « médiation familiale » passe de 66% à 75% à compter du 1^{er} janvier 2014**. Le prix plafond est également revalorisé. Ainsi, à compter du 1^{er} janvier 2014, le prix plafond de la Ps s'élève à 80 223€ avec un montant maximal versé par équivalent temps plein (Etp) de 60 167€. Pour mémoire, le prix plafond 2013 est de 74 974 €. Les modalités de gestion (référentiel d'activité, mode de calcul de la Ps, etc.) restent inchangées.

En matière d'espaces de rencontre, la Cog 2013-2017 prévoit que « afin de faciliter l'exercice de l'autorité parentale et de prévenir la rupture des liens familiaux, l'offre d'espaces de rencontre soit structurée et développée grâce à un financement national ».

Les pratiques des espaces de rencontre conjuguent intérêt de l'enfant et valorisation du rôle des parents. De ce fait, ils répondent aux objectifs poursuivis par la branche Famille dans le cadre de sa politique de soutien à la parentalité.

Pour tenir compte de l'arrêt des financements accordés par les Ddcs et éviter aux Caf d'être confrontées à des demandes de financements complémentaires sur leur dotation d'action sociale, un fonds national « espaces de rencontre » est créé à compter de 2014.

Ce fonds se déploie en deux étapes. Pour être éligibles au fonds en 2014, les structures doivent avoir obtenu un agrément auprès de la préfecture et avoir été financées par la Ddcs en 2013.

A compter de 2015, des critères d'éligibilité propres à la branche Famille seront exigés.

Ce fonds préfigure les contours d'une future prestation de service « espaces de rencontre » qui, conformément aux engagements pris dans la Cog, sera créée à l'horizon 2016 ou 2017.

Un groupe de travail, piloté par la Cnaf, est chargé de :

- déterminer les critères d'éligibilité propres à la branche Famille dans le cadre du fonds national espace de rencontre ;
- préparer la mise en œuvre d'une prestation de service « espaces de rencontre ».

La Fenamef et la Ffer ont été auditionnées par ce groupe de travail et un travail partenarial avec les partenaires institutionnels a été engagé (Dgcs, Ministère de la justice, Ccmsa).

Les propositions seront présentées aux administrateurs de la Cnaf au cours du second semestre 2014.

Le fonds national « espaces de rencontre », doté de 1,2 millions d'euros en 2014, le sera à hauteur de 2,9 millions en 2015.

La pérennisation et la structuration de l'offre de services de médiation familiale et d'espaces de rencontre permettront à la branche Famille, parallèlement à son offre institutionnelle, d'orienter les familles, de façon la plus précoce possible, vers ces dispositifs qui favorisent la place de chacun des parents auprès de l'enfant après la rupture.

Céline BARBOSA

Conseillère technique Pôle Jeunesse et Parentalité

CNAF