



En raison de son poids et afin de faciliter son téléchargement, le rapport a été découpé en trois fichiers. Pour permettre la navigation entre les fichiers, utilisez la table des matières active (signets) à gauche de l'écran.

**EVALUATION DU DISPOSITIF
DES RESEAUX D'ECOUTE, D'APPUI ET
D'ACCOMPAGNEMENT DES PARENTS
(REAAP)**

TOME I/II

Rapport, annexes présentés par :

Bernadette ROUSSILLE et Jean-Patrice NOSMAS

Membres de l'Inspection générale des affaires sociales

**Rapport n° 2004 019
Mars 2004**

L'IGAS a été saisie par les directeurs de cabinet du ministre de la santé, de la famille et des personnes handicapées ainsi que du ministre délégué à la famille d'une demande d'évaluation du dispositif des réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents (REAAP) qui a été créé en mars 1999 pour mener des actions de soutien à la parentalité.

La mission a procédé par enquêtes (questionnaires, interviews et réunions) :

- auprès des principaux opérateurs et partenaires nationaux de la politique des REAAP : DIF, DIV, DGAS, DESCO, CNAF, UNAF, FASILD, Ecole des parents et des éducateurs ;
- auprès des principaux acteurs, dont des porteurs de projets et des parents, dans 5 départements : Loir-et-Cher, Mayenne, Nord, Haute-Savoie, Val-d'Oise.

Le rapport de l'IGAS expose la problématique de son évaluation ; puis il soumet l'analyse du dispositif à des référentiels d'évaluation préconisés par le Conseil national de l'évaluation. Sur ces bases méthodologiques, la mission est fondée à porter **une appréciation positive sur le dispositif**.

1. La problématique et la méthodologie de l'évaluation

Si l'objet même de l'évaluation est circonscrit à un dispositif d'ampleur limitée, son champ est ouvert puisque les REAAP s'inscrivent dans le soutien à la parentalité.

Ce domaine se caractérise par :

- la **multiplicité des déterminants de la parentalité** qui renvoient pour l'essentiel à des facteurs structurels (place de la famille et de l'enfant dans notre société, histoires de vie individuelles...), ce qui rend difficile l'identification du rôle d'un facteur d'influence isolé, comme celui des REAAP ;
- la prégnance des **aspects relationnels** et subjectifs et donc délicats à quantifier ;
- l'inscription dans la **durée** des effets des actions sur les comportements ;
- la **"petitesse"** du dispositif REAAP à côté des autres instruments d'intervention sur la parentalité : politiques sectorielles classiques (Education nationale, politique de la ville, PMI, ASE...) ou l'action sociale des Caf dont l'influence sur la parentalité est beaucoup plus important, ce qui rend difficile l'attribuabilité aux REAAP d'un effet particulier sur les comportements.

Pour ces raisons, et parce que ce dispositif est récent et innovant, les méthodologies classiques d'évaluation par comparaison de l'avant et de l'après, ou de l'ici et l'ailleurs ne peuvent être appliquées ici. **Les outils et les données d'évaluation existants** sont relativement sommaires : une enquête nationale de la DIF sur 2002, des recherches sur des aspects particuliers menées en particulier par la CNAF, des études au cas par cas pratiquées dans les départements, quelques analyses de processus, des diagnostics locaux.

Ces difficultés et limites ne sont cependant pas insurmontables. L'IGAS s'efforce donc de porter un jugement évaluatif sur le dispositif en le soumettant aux quatre critères fondamentaux d'une évaluation de politique publique : la pertinence, l'efficacité, l'efficience, l'impact.

2. Le dispositif des REAAP est-il pertinent au regard des problèmes de société auquel il est censé répondre ?

Créés en 1999, à un moment où le thème des « parents démissionnaires » était à l'ordre du jour avec le développement de phénomènes de violence et d'absentéisme scolaire chez les jeunes et dans un contexte de débat sur les sanctions contre les parents, les REAAP reposent sur :

- l'idée que les **parents ont des compétences** et qu'ils sont les mieux placés pour connaître et résoudre leurs difficultés, ceci par l'écoute mutuelle et le partage d'expériences.
- l'idée que les dispositifs existants sont spécialisés et cloisonnés et que c'est **de la mise en réseau des acteurs** que l'on peut attendre une approche qui réponde au besoin d'une prise en charge globale et inscrite dans la proximité.

Les REAAP proposent des **actions de type généraliste, participatif et collectif placés sous la responsabilité des parents**, les professionnels n'intervenant qu'en appui.

Le concept des REAAP apparaît pertinent en termes de politique d'appui à la parentalité : mobiliser, responsabiliser les parents, mettre en réseau les acteurs constituent de vraies réponses à la crise de la parentalité et des moyens de prévenir des problèmes sociaux importants et persistants. Depuis 1999 la double visée de valorisation des compétences familiales et de mise en réseau rencontre de plus en plus d'écho dans les évolutions du travail social et dans la volonté de participation des usagers et des citoyens. Les REAAP ont créé **un mouvement et un nouveau regard sur les familles** auxquels sont attachés à la fois les grandes institutions nationales et les acteurs de terrain.

3. Le dispositif est-il efficace du point de vue des objectifs qui lui sont assignés notamment par les circulaires interministérielles ?

Cette question se décompose en deux volets :

-- l'encadrement administratif et financier est-il efficace ? Facilite-t-il ou obère-t-il le bon fonctionnement du système ?

Au plan national, le cadre administratif, peu lisible (dualité DIF/DGAS, rôle actuel du Comité national de pilotage) n'est pas totalement stabilisé. Le financement des REAAP, quant à lui, est globalisé et déconcentré, mais du fait du caractère très général de leur objet, les REAAP sont davantage exposés à des tirages financiers bénéficiant à d'autres dispositifs ou à des activités spécialisés comme la médiation familiale et le conseil conjugal. La stagnation de leurs crédits en valeur absolue et leur baisse en valeur relative confirme cette fragilité.

Dans les départements, les instances mises en place pour les REAAP apparaissent comme bien adaptées aux variétés du terrain et comme partenariales, avec la présence de nombreuses institutions, y compris de plus en plus les collectivités locales. Les REAAP ne sont pas à l'abri des phénomènes habituels de dérive : effet d'aubaine, effet d'abonnement, saupoudrage, complexité des circuits, caractère tardif de l'arrivée des subventions.

La mission en déduit **qu'il faut renforcer l'animation** et la fonction d'appui méthodologique au niveau national, recréer de toute urgence un site Internet et, au niveau local, encourager la création de Comités locaux d'animation, au plus proche du terrain.

-- les actions menées répondent-elles aux objectifs ?

- Si l'on se place du **point de vue quantitatif** du nombre et du type de d'actions menées, l'enquête réalisée par la DIF sur l'année 2002, malgré ses imperfections, permet d'observer que les actions sont nombreuses : ce sont **près de 3000 micro projets relativement bien répartis sur le territoire**. Ils touchent la cible recherchée : celle des familles et leur proposent une multitude d'entrées sur la question de la parentalité : conférences/débats, groupes de paroles, ateliers, permanences qui se situent dans les centres sociaux ou dans les établissements scolaires. Ils s'adressent plutôt aux parents défavorisés ou en difficulté, mais sans exclure les autres. Le nombre de familles touchées par les actions REAAP est mal renseigné, mais on estime leur nombre à une fourchette comprise entre 130 et 200 000 familles.
- Sous l'angle de la qualité, des **critères de qualité** devraient être définis par catégories d'actions, celles-ci étant de nature et d'ampleur très différentes. Si, pour juger de la qualité du dispositif d'ensemble, l'on retient les deux finalités spécifiques des REAAP : la participation des parents aux actions et la mise en réseau des intervenants, les données recueillies sur un plan général et dans les départements visités par la mission montrent que **des résultats positifs voire un état d'esprit nouveau** ont été rendu possibles par la démarche REAAP.

Dans le but de mieux cerner et de mieux suivre la question de l'efficacité des REAAP, la mission propose de revoir le questionnaire actuel de la DIF. Celui-ci pourrait être enrichi par des **indicateurs de résultats** permettant de suivre l'activité, l'impact, la mobilisation des parents, la proximité, le maillage du territoire et le renouvellement des actions.

La mission IGAS recommande aussi de renforcer les actions de communication pour faire connaître les REAAP à toute la population et s'efforcer d'atteindre les familles qui « ne demandent rien », sans perdre de vue la vocation généraliste des REAAP.

4. Comment juger les REAAP en termes de coût et si possible d'efficience ?

La réponse à cette question est malaisée du fait de la méconnaissance du coût réel des actions REAAP : celui-ci inclut **une part importante de bénévolat et de mise à disposition gratuite** de personnels ainsi que de matériels et de locaux qui ne sont pas, en l'état, valorisés. En réalité, seuls les financements sont appréhendés.

Les REAAP constituent un dispositif peu coûteux pour l'Etat, dont les budgets n'ont pas augmenté depuis cinq ans (9,6 millions d'euros chaque année depuis 1999). Pourtant le nombre d'actions a eu tendance à croître. Cela a été rendu possible grâce un abondement important et croissant semble-t-il, de la part d'autres financeurs, au premier rang desquels se situent les collectivités locales et les CAF. Ce multiplicateur qui est aujourd'hui de 2,7 est en soi un signe d'efficience : la productivité du financement d'Etat en ce sens est élevée.

La mission propose de modéliser les coûts en fonction des modalités d'actions, les écarts variant et -cela est compréhensible- de 1 à 23, selon qu'il s'agit par exemple d'un groupe de paroles ou d'une journée départementale. La mission propose aussi d'inclure dans le questionnaire annuel des indicateurs de coûts et de multiplicateur d'investissement afin d'en faire un instrument d'évaluation et de suivi.

5. Au total que peut-on dire de l'impact des REAAP ?

Le rapport donne un certain nombre d'exemples concrets **d'évolution favorable de comportements familiaux grâce aux REAAP** : retour à l'école d'enfants absentéistes, prévention d'une mesure d'assistance éducative, prise de contact de familles avec des écoles, dynamisation de certaines personnes qui deviennent des parents relais. Les REAAP jouent un rôle certain de prévention.

Les témoignages recueillis sur le terrain montrent que **des professionnels ont changé leur regard sur les parents** et travaillent désormais autrement. En particulier, les écoles se sont davantage ouvertes aux familles.

Du point de vue des comportements administratifs, il est clairement établi que : les REAAP ont permis **des décloisonnements institutionnels et de nouveaux partenariats**, notamment avec les associations. La culture de réseau s'est développée.

En termes de politique sociale, l'impact des REAAP comporte certains aspects négatifs (complexification du paysage administratif, risque d'instrumentalisation des REAAP au profit d'activités plus valorisées...) mais le grand apport des REAAP est d'avoir mis à l'ordre du jour la parentalité comme thème d'intérêt collectif et légitimé l'appui à la parentalité comme **objet de politique publique** : cela a amené la société civile à se mobiliser sur le sujet et à inventer de nouvelles formes d'action de proximité. Les familles se sont senties autorisées à "parler" de leurs difficultés et à demander de l'aide, les collectivités territoriales se sont mobilisées sur le sujet.

*
* *

Tant au niveau national qu'au niveau local, les acteurs interrogés par la mission estiment que **ce dispositif, peu coûteux pour l'Etat mais au total pertinent et efficace, doit être maintenu et sécurisé, sans être instrumentalisé**. La mission estime que les REAAP doivent pouvoir s'inscrire dans la durée, avec un effort d'évaluation pour mieux apprécier leurs effets réels, les valoriser et les renforcer.

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	3
PREMIER CHAPITRE : LE DISPOSITIF DES REAAP EST-IL PERTINENT AU REGARD DES PROBLEMES DE SOCIETE AUXQUELS IL EST CENSE REPONDRE ?	8
1.1 LA CRÉATION DES REAAP INTERVIENT DANS UN CONTEXTE DE DÉBAT PUBLIC SUR LA PARENTALITÉ.....	8
1.2 LES REAAP : UNE APPROCHE QUI VA À L'ENCONTRE DE LA THÈSE DU PARENT DÉMISSIONNAIRE	9
1.3 LES OBJECTIFS ET L'ORGANISATION DES REAAP : PARTICIPATION DES PARENTS ET MISE EN RÉSEAU	10
1.4 LES INSTITUTIONS NATIONALES SOUTIENNENT LA DÉMARCHÉ	12
1.5 LES REAAP S'INSCRIVENT DANS LES CONTEXTES LOCAUX	13
1.6 CINQ ANS APRÈS LA CRÉATION DES REAAP, LA DÉMARCHÉ EST TOUJOURS PERTINENTE.....	14
DEUXIEME CHAPITRE : LE DISPOSITIF EST-IL EFFICACE DU POINT DE VUE DE L'ATTEINTE DES OBJECTIFS ?	16
2.1 L'ENCADREMENT ADMINISTRATIF ET FINANCIER EST -IL EFFICACE ?	16
2.1.1 <i>au niveau central une architecture administrative incertaine et un système de financement déconcentré.....</i>	<i>16</i>
2.1.1.1 une architecture administrative complexe et instable	16
2.1.1.2 Un système de financement déconcentré classique	20
2.1.2 <i>au niveau départemental des modes d'organisation divers et des multi financements</i>	<i>21</i>
2.1.2.1 des modes d'organisation divers	21
2.1.2.2 des multi financements et des lourdeurs administratives	25
2.1.3 <i>Propositions :</i>	<i>26</i>
2.2 LES ACTIONS MENÉES PAR LES REAAP RÉPONDENT -ELLES AUX OBJECTIFS ?	28
2.2.1 <i>L'efficacité en termes quantitatifs :</i>	<i>28</i>
2.2.1.1 Au plan national, des actions nombreuses et variées	29
2.2.1.2 Dans les départements visités, les données reflètent les orientations de la DIF	34
2.2.2 <i>Les propositions de la mission</i>	<i>35</i>
2.2.3 <i>l'aspect qualitatif de l'efficacité.....</i>	<i>37</i>
2.2.3.1 Des critères de qualité rigoureux mais pragmatiques	38
2.2.3.2 la participation des parents : une qualité essentielle	39
2.2.3.3 La mise en réseau des acteurs : une qualité structurante	41
2.2.3.4 Les groupes de paroles sont une illustration de la participation des parents	42
2.2.3.5 Propositions	44
TROISIEME CHAPITRE : COMMENT JUGER LES REAAP EN TERMES DE COUTS ET D'EFFICIENCE?.....	46
3.1 LE COÛT DE L'ENCADREMENT ADMINISTRATIF DES REAAP PARAÎT COHÉRENT AVEC LA NATURE DU DISPOSITIF.....	46
3.2 LE COÛT DE L'ANIMATION EST PRIS EN CHARGE DE MANIÈRE TRÈS DISPARATE.....	47
3.2.1 <i>au niveau central, le coût de l'animation a été pris en compte mais il est mal connu.....</i>	<i>47</i>
3.2.2 <i>dans les départements, le financement de l'animation est très variable.....</i>	<i>47</i>
3.3 LE COÛT DES ACTIONS REAAP EST RÉDUIT	48
3.3.1 <i>le coût des REAAP pour la DGAS est faible et tend à diminuer.....</i>	<i>49</i>
3.3.2 <i>le coût total des REAAP fait émerger l'importance des multi financements et de l'effet multiplicateur du financement DGAS.....</i>	<i>50</i>
3.4 LES PROPOSITIONS DE LA MISSION.....	52
QUATRIEME CHAPITRE : AU TOTAL QUE PEUT-ON DIRE DE L'IMPACT DE LA POLITIQUE DES REAAP ?	53
4.1 LES REAAP ONT UNE INFLUENCE SUR LES COMPORTEMENTS :	53
4.1.1 <i>Les comportements familiaux peuvent être infléchis positivement</i>	<i>53</i>
4.1.2 <i>Les professionnels ont commencé à travailler autrement.....</i>	<i>55</i>
4.1.3 <i>Les institutions sont soucieuses de dynamique partenariale</i>	<i>55</i>
4.2 EN TERMES DE POLITIQUE SOCIALE, LES REAAP APPORTENT UNE VALEUR AJOUTÉE :	56
4.2.1 <i>Si l'existence des REAAP comporte certains aspects négatifs ou des risques... ..</i>	<i>56</i>
4.2.2 <i>... l'impact des REAAP sur la politique sociale est globalement positif.....</i>	<i>57</i>

4.3	LES PROPOSITIONS DE LA MISSION.....	57
4.4	L'AVIS DES ACTEURS SUR L'AVENIR DU DISPOSITIF.....	58
	RECAPITULATIF DES PROPOSITIONS :.....	59
	CONCLUSION.....	61
	ANNEXES	

INTRODUCTION

Par note du 4 août 2003 des directeurs de cabinet du ministre de la santé, de la famille et des personnes handicapées ainsi que du ministre délégué à la famille, l'IGAS a été saisie d'une demande d'inspection générale sur les réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents (REAAP).

Après réunion avec le cabinet du ministre délégué à la famille, le 29 septembre 2003, cette demande a clairement été identifiée comme une demande d'évaluation de politique publique ou seraient abordées les différentes questions ayant trait à la valeur du dispositif, son utilité, et son efficacité, son coût, ses résultats, son impact et sa valeur ajoutée...

Par note du 7 octobre 2003, la chef de l'IGAS a désigné M. Jean Patrice Nosmas et Mme Bernadette Roussille pour cette mission.

Problématique et méthodologie

Les définitions de l'évaluation

Pour le Conseil scientifique de l'évaluation¹, l'activité d'évaluation est définie comme une activité cognitive : « *évaluer une politique, c'est rechercher si les moyens juridiques, administratifs ou financiers mis en œuvre permettent de produire les effets attendus de cette politique et d'atteindre les objectifs qui lui sont fixés* » (définition officielle du décret et du 22 janvier 1990).

L'évaluation comporte aussi une dimension normative telle qu'elle ressort du rapport Viveret de 1989 : « *évaluer une politique, c'est former un jugement sur sa valeur* ».

L'objet de l'évaluation

Il est circonscrit à l'action conduite par la DIF en matière de réseaux d'écoute d'appui et d'accompagnement à la parentalité (REAAP).

Il s'agit d'un programme interministériel qui concerne 11 entités administratives : 5 ministères :

- Solidarité et emploi (DGAS, DPM),
- Education nationale (DESCO, Direction de la jeunesse),
- Justice,
- ministère délégué à la Famille (DIF),
- ministère délégué à la Parité et à l'égalité professionnelle.

Une autre délégation interministérielle (DIV), et 2 établissements publics (CNAF et FASILD) sont encore concernés par les REAAP.

Le dispositif des REAAP a pour finalité de soutenir les parents dans leur rôle éducatif en s'appuyant sur la mise en réseau des intervenants divers travaillant sur ce sujet. Une enveloppe budgétaire a été réservée à partir de 1999 sur le chapitre : "aide à la fonction

¹ Conseil Scientifique de l'Evaluation, Petit guide de l'évaluation des politiques publiques, Paris : La Documentation Française, 1996.

parentale" du budget du ministère de l'emploi et la solidarité. Dans la loi de finances initiale pour 2004, les crédits destinés au REAAP s'élèvent à 9,6 M€

Les difficultés et les limites de l'évaluation dans le domaine du soutien à la parentalité

Dans un domaine comme celui de la politique de soutien à la parentalité, l'évaluation présente des caractéristiques et des limites particulières qu'il convient de souligner :

-- les déterminants de la parentalité sont multiples et intriqués. Les REAAP ne sont qu'un élément parmi beaucoup d'autres de la politique familiale. Dans ce contexte, l'imputation aux REAAP d'effets sur les comportements des familles ou des acteurs est difficile à établir, sauf dans des cas bien particuliers. Ceci, d'autant que ces modifications ne peuvent que s'inscrire dans le temps : les comportements humains évoluent lentement.

-- les aspects qualitatifs et relationnels, essentiels dans ce type d'aide sont, par nature difficiles, à appréhender et même à conceptualiser. Les critères de qualité ne font pas l'objet d'un consensus.

--les méthodes qui ont fait leurs preuves dans le domaine de l'épidémiologie ne sont pas transposables ici : comparaison de situation avant (les REAAP) – après (les REAAP), comparaison de groupes de populations ayant bénéficié d'actions REAAP versus des groupes n'ayant bénéficié d'aucune action ou d'actions différentes. En effet, lorsque les REAAP ont été institués en 1999, il existait déjà de multiples et importants dispositifs d'appui à la parentalité : les REAAP n'ont modifié qu'à la marge le paysage administratif. Pour cette raison aussi, les familles touchées par les actions REAAP – mal recensées, on le verra - ne représentent qu'une infime proportion des familles en France.

Les critères retenus pour l'évaluation

La finalité de cette évaluation étant clairement décisionnelle (cf l'annonce du ministre au Comité de pilotage des REAAP le 21 mai 2003) la mission a retenu comme référentiels de son étude les 4 critères principaux recommandés par le Conseil national de l'évaluation :

➤ *la pertinence :*

Le dispositif des REAAP répond-il à des problèmes de société clairement identifiés ? Dans quel contexte social et administratif s'inscrit-il ?

➤ *l'impact :*

Quels sont les effets (y compris inattendus ou pervers) du dispositif sur ces problèmes ?

➤ *l'efficacité :*

Dans quelle mesure les résultats du programme sont-ils conformes aux objectifs initiaux et actuels assignés par les administrations concernées ?

➤ *l'efficience :*

Comment les ressources financières mobilisées par le programme sont-elles utilisées ? Les résultats du programme sont-ils à la mesure des sommes dépensées ?

Dans ce cadre, la mission s'attache à répondre aux questions suivantes :

1. Quelles sont les raisons de la création de ce dispositif ? Que se passait-il avant 1999 dans le domaine du soutien à la parentalité ?
2. Quels sont les objectifs (explicites et implicites) de la politique des REAAP ?
3. Comment juger l'encadrement administratif du dispositif mis en place au niveau national et au niveau départemental (lourdeur, lisibilité, caractère opérationnel, articulation avec d'autres systèmes...) ?
4. Quels sont les systèmes de financement publics, les budgets et les coûts de l'aide à la parentalité en général et, des REAAP en particulier : comment ont-ils évolué, y a-t-il eu des substitutions ou au contraire des effets multiplicateurs... ? Peut-on établir des indicateurs ?
5. Quelles sont les réalisations sur le terrain : description quantitative et qualitative des réseaux et des actions ? On s'attachera tout particulièrement à cerner les catégories d'actions qui font la spécificité des REAAP : les actions conduites par les parents et les efforts de mise en réseau. Quels indicateurs se donner ?
6. Quels sont les effets directs et indirects, attendus et inattendus, positifs et négatifs du programme sur ses deux champs (parentalité, mise en réseau) ? Que se passerait-il si le programme n'existait pas ou était supprimé ?
7. Quelles recommandations faire :
 - en matière de méthodologie d'évaluation (enquêtes, indicateurs, instruments de suivi...)
 - en matière de décisions à prendre sur le dispositif ?

Ces interrogations sont détaillées dans un questionnaire adressé aux différents interlocuteurs rencontrés par la mission (cf. annexe 3).

La méthodologie et les outils

Le travail de la mission a consisté en :

- la compilation de nombreuses études, enquêtes et données sur la parentalité en général, sur les REAAP et sur les méthodes d'évaluation
- la réalisation d'entretiens et d'enquêtes ad hoc auprès des responsables des politiques de la parentalité en général et des REAAP (DIF, DGAS, CNAF, FASILD, DESCO (Education nationale), DIV, UNAF...
- des auditions d'experts et de personnalités impliquées dans l'histoire ou le suivi du dispositif

Sur le terrain, la mission s'est rendue dans 5 départements (Loir-et-Cher, Mayenne, Nord, Haute-Savoie, Val-d'Oise) où elle a rencontré les DDASS, les CAF, les membres des Comités d'animation et des Comités de financement, des associations, des professionnels, des parents : entretiens individuels et collectifs, questionnaires et études de cas approfondis de manière à bien saisir le contenu des actions.

Les données d'évaluation disponibles en début de mission

Dès la première circulaire, l'évaluation des REAAP apparaît comme une préoccupation des responsables nationaux :

- dans la circulaire de 1999, l'évaluation est confiée à la Cellule nationale d'appui technique (CNAT). Il est également question d'auto évaluation "dès l'élaboration du projet par les initiateurs d'actions".
- en 2001 la circulaire annonce "qu'un bilan d'ensemble du dispositif sera réalisée en 2002".
- en 2002, il est précisé que « l'objectif est de parvenir à terme à une évaluation tant des actions locales et départementales que de l'ensemble du dispositif des REAAP ».
- la circulaire du 12 juin 2003 réitère ce qui peut apparaître comme une litanie en précisant que "les aspects quantitatifs seront complétés d'aspects qualitatifs". Elle ne donne alors aucune précision sur les moyens ni les méthodes à mettre en œuvres alors même que la Cellule nationale d'appui technique (CNAT) qui était chargée de l'évaluation du dispositif avait été dissoute².

Tant au travers des contacts de la mission IGAS avec les institutions nationales que dans les visites sur le terrain, il apparaît que *des travaux ou des tentatives d'évaluation* ont été réalisées sous des formes multiples et à différents niveaux.

- au niveau national, des enquêtes :

la CNAT a procédé à des bilans et à deux enquêtes d'ordre statistiques, non exhaustives (voir annexe 13) La DIF a lancé une enquête nationale sur 2002 qui permet d'avoir une photographie des domaines d'actions, des modalités, des territoires, des lieux, du public et des moyens financiers des REAAP.

- au niveau national, des études :

la CNAT a élaboré différents documents méthodologiques pour les comités d'animation. En 2000, elle a publié après une journée nationale réunissant les acteurs un document de synthèse nommé : « *l'évaluation en question* » qui met en avant les problèmes qui, d'après les comités d'animation départementaux (CAD) rendent difficile l'évaluation telle que la voient les financeurs. Pour la CNAT et les CAD, l'évaluation doit être avant tout une co-évaluation au service de la qualité des projets à mettre en œuvre et ne pas être confondue avec les notions de "contrôle, de bilan, d'obligation de résultat, d'estimation ou de validation" où « *le quantitatif (y compris selon l'importance du public atteint) prime sur le qualitatif* ». Cette note fait apparaître implicitement des divergences avec la tutelle et introduit un débat sur la nature de l'évaluation au sein des REAAP dont la mission a perçu des échos lors de ses déplacements (voir plus loin).

Par ailleurs, la CNAF dispose d'une remontée qualitative d'informations réalisée en 2001 et d'une évaluation des groupes de paroles de parents réalisés par la Fédération nationale des écoles de parents éducateurs (FNEPE).

- au niveau des départements, les CAD fournissent de nombreux éléments constitutifs d'un travail d'évaluation : fiches diagnostic, fiches actions, rapports d'exécution etc. Il existe plusieurs états des lieux, analyses de processus et de nombreux répertoires d'actions. Il y a même eu dans un département comme celui du Val-d'Oise des formations à l'évaluation (voir monographie de chaque département en annexe).

Néanmoins sur le terrain, la mission a pu relever des résistances et un impact relativement faible de la culture d'évaluation. On donnera à titre d'exemple la réaction de porteurs de projets actifs et impliqués dans le Val-d'Oise (voir annexe) : "On ne devrait pas attendre de

² Ce qui n'était pas indiqué dans la circulaire.

résultats précis, mesurables de l'activité des groupes REAAP. Les effets positifs sont souvent inattendus et différés dans le temps. Les groupes produisent avant tout des effets qualitatifs et relationnels...".

L'ensemble de ces éléments forme des faisceaux d'indicateurs mais ne constitue néanmoins pas une évaluation. Il apporte des bilans et des analyses sur lesquels la mission s'est appuyée même si l'absence de comparabilité entre les années et l'absence d'acception commune d'un certain nombre de termes clés (qu'est-ce qu'une action REAAP, qu'est-ce qu'une famille ?) introduisent beaucoup de flou et d'incertitude, comme on le verra.

Présentation du rapport :

Sur la base des éléments précités, la mission a structuré son rapport en 4 chapitres, complétés par des annexes :

- la **pertinence** du dispositif des REAAP au regard des problèmes de la parentalité dans notre société (chapitre 1)
- l'**efficacité** du dispositif du point de vue des objectifs qui lui ont été assignés (chapitre 2) :
 - . efficacité de l'encadrement administratif et financier des REAAP (2.1)
 - . efficacité des actions réalisées dans le cadre des REAAP (2.2)
 - en termes quantitatifs (2.2.1)
 - en termes qualitatifs (2.2.2)
- le **coût et l'efficience** des REAAP, en particulier du point de vue du ministère de l'emploi et la solidarité, financeur (chapitre 3)
- l'**impact du dispositif** : les effets attendus ou inattendus, positifs ou négatifs, sur la question de la parentalité et du travail en réseau (chapitre 4).

PREMIER CHAPITRE : LE DISPOSITIF DES REAAP EST-IL PERTINENT AU REGARD DES PROBLEMES DE SOCIETE AUXQUELS IL EST CENSE REpondRE ?

Répondre à cette question suppose que soit précisé le concept de soutien à la parentalité, que l'on resitue la création des REAAP dans leur contexte et que les objectifs du dispositif soient clairement identifiés. La question se pose aussi de savoir si les REAAP sont encore aujourd'hui adaptés aux problèmes actuels de la parentalité.

Pour ce faire, l'étude s'appuiera essentiellement sur les travaux existants sur le sujet de la parentalité³, sur le point de vue des institutions nationales consultées par la mission ainsi que sur les enquêtes menées dont les monographies figurent en annexe.

On rappellera le contexte de crise de la parentalité dans lequel les REAAP ont été créés. (1.1) avant de caractériser la démarche des REAAP (1.2) et leurs objectifs (1.3). On soulignera l'appui des institutions nationales (1.4) et l'inscription des REAAP dans les contextes locaux de trois départements visités par la mission (1.5). On s'interrogera enfin sur la pertinence des REAAP cinq ans après leur création.

1.1 La création des REAAP intervient dans un contexte de débat public sur la parentalité

La parentalité, notion qui *désigne de façon très large la fonction d'« être parent » en y incluant à la fois les responsabilités juridiques, telles que la loi les définit, des responsabilités morales, telles que la socio-culture les impose et des responsabilités éducatives*». (Dictionnaire critique de l'action sociale – Bayard – 1995) s'est constitué à partir de la psychanalyse et des recherches psycho-pédagogiques⁴.

D'abord circonscrit à la sphère privée et aux relations interpersonnelles, le concept est entré dans la sphère publique. Dès l'entre-deux-guerres, il a donné naissance à des mouvements comme ceux de l'école des parents et des éducateurs, et s'est inscrit dans les préoccupations des associations familiales. Il est devenu objet de politique publique avec, après la guerre, le développement d'une politique de l'enfance et de la famille (PMI, ASE, action sociale des CAF) et la prise en compte croissante de la dimension des relations parents/enfants par les politiques sectorielles (Education nationale, Jeunesse et sports, politique de la ville, Justice politique de la santé...). Confiés à des acteurs divers (services publics, organismes sociaux, associations) ces dispositifs abordent les problèmes en fonction de leur compétence sectorielle : garde des jeunes enfants, maltraitance, problèmes psychiatriques de l'adolescence, loisirs des jeunes, délinquance etc.

À partir des années 60, les évolutions sociales, économiques et culturelles ont transformé le modèle familial et l'ont fragmenté. La famille est devenue incertaine et multiforme (multiplication des divorces, développement des familles monoparentales et recomposées...). Les thématiques des violences intrafamiliales, des conduites à risque, des enfants délinquants ont composé le portrait d'une parentalité en crise : maltraitante ou démissionnaire. Que fallait-

³ Bibliographie abondante : Les enjeux de la parentalité D. Houzel Erès 1999. Les troubles de la parentalité A Bouregba Dunod etc. Voir : ouvrages, articles, rapports sur le site : www.familles.org

⁴ Voir en 1.3 la définition donnée par l'UNAF.

-il faire : sanctionner les parents, sanctionner les enfants, responsabiliser les uns ou les autres, les encadrer ?

Il y eut alors une multitude de rapports d'origine et de nature diverses (parlementaires, universitaires et experts) qui traitèrent de ces questions dans leurs aspects juridiques, sociologiques et administratifs (rapports Lazerges-Balduyck, G. André, D. Gillot, Dekeuwer-Defossez). Les rapports d'Alain Bruel, président du tribunal pour enfants de Paris, commandés par la Direction de l'action sociale du Ministère des affaires sociales dans le cadre d'un groupe de travail « paternité », publiés en 1997, 98 et 99 mirent particulièrement en exergue le thème du soutien à la parentalité et de l'éducation parentale comme objet spécifique de politique sociale, avec la nécessité de repenser les cultures professionnelles et de s'appuyer sur les parents eux-mêmes (technique des groupes de paroles).

Le constat était qu'il existait de nombreux systèmes de prise en charge mais que ceux-ci étaient généralement parcellisés et spécialisés, souvent interindividuels (conseil conjugal), parfois inscrits dans des procédures quasi obligatoires et prescriptives (médiation familiale), pas toujours accessibles sur l'ensemble du territoire et très généralement confiés à des professionnels. Pour traiter des difficultés de la fonction parentale proprement dite, il ne s'agissait pas de créer un dispositif supplémentaire, mais de redonner de la cohérence autour des principes d'universalité, de responsabilité et d'implication directe des parents et de s'appuyer sur la dynamique associative. Les professionnels devaient venir en seconde ligne et apprendre à travailler autrement : en réseaux, les uns avec les autres et en s'appuyant sur les parents.

1.2 Les REAAP : une approche qui va à l'encontre de la thèse du parent démissionnaire

Les mots clés des fondateurs des REAAP (P. L. Rémy, premier délégué interministériel à la famille, G. Janvier son collaborateur, M. Sassier et ses collaborateurs à l'UNAF) sont : tous les parents, paroles entre parents, responsabilisation, prévention, travail en réseau, dynamique associative, société civile. Ils ont restitué à la mission les idées de base, simples qui ont fondé les REAAP :

- tous les parents, quelque soit leurs conditions de vie, rencontrent des difficultés (relationnelles et éducatives) avec leurs enfants et bien souvent ils se sentent désarmés et seuls par rapport à ces problèmes. Or l'échange avec d'autres parents, le partage d'expériences sont des moyens de dédramatiser les problèmes, d'élaborer des solutions, de retrouver des compétences. "Rien ne vaut la parole des parents à d'autres parents".
- la dynamique associative permet d'organiser cette mise en commun. Les systèmes existants, spécialisés et professionnalisés ne favorisent pas ce type de travail : il faut une véritable mise en réseau et des professionnels en appui, en accompagnement, mais pas en première ligne.

D'où l'appellation de Réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents. Il est important d'insister sur le fait qu'il ne s'agit pas d'une approche par catégorie ou par problème : le système doit être ouvert à tous les parents. Ce point est important au regard d'un débat, toujours vif, sur l'approche spécialisée ou non des difficultés de la parentalité. Entre l'approche thématique et l'approche généraliste, entre ceux qui estiment nécessaire le regroupement des parents par type de problèmes (monoparentalité, délinquance, toxicomanie, anorexie...) et ceux qui sont favorables à une approche globale et à un brassage des familles

le débat n'est pas tranché. Les créateurs des REAAP s'inscrivent, pour leur part, dans une démarche pragmatique. Tout en affirmant le caractère généraliste de l'approche, ils n'excluent pas l'utilité, dans nombre de cas, des regroupements thématiques.

Les finalités des REAAP sont repris dans la "Charte des initiatives pour l'écoute, l'appui et l'accompagnement des parents" (cf. annexe 1). Les principes qui y figurent sont ordonnés autour de cinq axes :

- valoriser les compétences des parents : "responsabilité et autorité, capacité à transmettre les valeurs, protection et développement de l'enfant"
- favoriser la relation entre parents et être ouvert à tous
- favoriser "l'animation et la mise en réseau de tout ce qui contribue à conforter les familles dans leur rôle structurant vis-à-vis de leurs enfants" et « assurer un bon équilibre entre la participation des parents et l'intervention des professionnels »
- créer un mouvement et inscrire les projets dans la durée

La Charte s'inscrit dans une démarche de politique transversale qui dépasse largement les compétences d'un département ministériel. Luc Machard, ancien délégué interministériel à la famille, insiste sur le fait que l'objet des REAAP est *politique* car il implique et mobilise au delà des administrations, l'ensemble des acteurs de la société civile (mouvements associatifs, et individus). Selon P. L. Rémy, l'objet du nouveau dispositif était véritablement de travailler sur l'exercice de la parentalité en tant que telle et non pas de traiter seulement ses effets. M. Sassier, directrice de l'UNAF rappelle que cette démarche constituait, par rapport à celle administrative traditionnelle, un pari : "on est parti à l'aveugle".

Le particularisme et le caractère paradoxal des REAAP est qu'il s'agit d'une création par l'administration d'un dispositif confié principalement aux acteurs de la société civile. Le projet est avant tout politique et social mais l'objet est administratif. Cette spécificité et la nature hybride du système n'ont cessé de créer des malentendus et des difficultés, notamment lorsqu'il s'est agi de l'évaluer.

La création des « réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents » fut décidée lors du conseil de sécurité intérieure du 8 juin 1998, ce qui marque bien la finalité préventive du dispositif. Elle fut annoncée lors de la conférence de la famille du 12 juin 1998.

1.3 Les objectifs et l'organisation des REAAP : participation des parents et mise en réseau

Les objectifs des REAAP figurent de façon précise dans des circulaires interministérielles adressées aux préfets.

- La première circulaire signée de la DIF, de la DAS, de la DIV et de la DPM date du 9 mars 1999. Elle reprend les principes de la Charte et précise que les REAAP doivent « *s'appuyer sur les initiatives qui existent déjà, tout en développant de nouvelles opérations, avec le souci de mettre en réseau les différents intervenants* ». Elle circonscrit l'intervention des professionnels « *à assumer la supervision, la régulation et la formation des bénévoles animant des groupes de paroles* ». Elle donne des exemples d'actions à mener comme la création de « lieux de rencontre entre parents », l'organisation de « groupes de paroles pour les parents sur les questions relatives à la vie commune et les relations avec leurs enfants ».

Cette circulaire préconise le mode d'organisation à mettre en place dans les départements : un Comité d'animation départemental voire infra départemental et son pilotage par une personne ou un service particulièrement motivé.

- En 2001, une circulaire en date du 20 mars, signée par le ministre de l'éducation nationale, le ministre délégué à la famille et à l'enfance, et le ministre délégué à la ville confirme les objectifs de la circulaire de 1999 mais insiste sur une orientation nouvelle à donner aux REAAP : privilégier la relation « familles-école ». Ainsi apparaît la nécessité, présentée comme une priorité nationale, « *d'un travail plus intensif en partenariat avec l'école, associant en particulier les parents de pré-adolescents et d'adolescents* ». Une note complémentaire est adressée, en juin de la même année, aux préfets, aux recteurs, et aux inspecteurs d'académie pour insister sur cette orientation.

La mission a été frappée par le fait que cette inflexion dans les objectifs ait été ressentie par les associations mais aussi par les DDASS comme une sorte d'atteinte à la finalité généraliste des REAAP et ait été assez faiblement suivie d'effet. A cet égard la position exprimée par l'UNAF reflète synthétiquement l'avis général des différents interlocuteurs rencontrés par la mission : *"Sans doute l'UNAF partageait-elle la préoccupation du Ministère d'intensifier les rapports entre les parents et l'école et a-t-elle considéré qu'il était important d'inciter les enseignants et les directeurs des établissements scolaires à s'engager dans la dynamique locale d'accompagnement des parents. Cependant, cette approbation n'allait pas sans réserves :*

- *Il est regrettable que la circulaire n'ait pas été présentée, avant son envoi, au Comité national de pilotage et n'y ait pas fait l'objet d'un examen approfondi : c'était traiter ce Comité comme une simple chambre d'enregistrement.*
- *Telle qu'elle a été rédigée, la circulaire donnait l'impression que l'on tendait à "instrumentaliser" les réseaux et que l'on restreignait leur liberté d'initiative.*
- *Cette impression était renforcée par l'obligation faite d'attribuer la majorité des subventions aux actions visant à rapprocher les parents et l'école (sans tenir compte des engagements déjà pris pour soutenir d'autres projets et en hypothéquant la capacité de soutenir financièrement de nouvelles actions innovantes)."*

- La circulaire du 17 avril 2002 reconnaît « *la place importante du dispositif des REAAP dans la création de liens de proximité entre les familles, de nature à conforter les parents dans leur rôle : ils contribuent à la mise en œuvre de la politique familiale du gouvernement, en particulier dans les domaines suivants : prévention et appui aux familles les plus fragiles, place faite aux pères, articulation de la vie familiale et de la vie professionnelle, accueil de la petite enfance, en mettant l'accent sur les enfants de deux à trois ans, soutien aux parents d'adolescents et de préadolescents, aide aux parents en conflit ou en voie de séparation et amélioration des relations entre les familles et l'école* ». Il faut signaler qu'une circulaire interministérielle du 21 mars 2002 relative à la mise en œuvre la politique d'accompagnement à la scolarité pour l'année scolaire 2002-2003 avait créé le "contrat local d'accompagnement à la scolarité" et recommandé que « *des coopérations se mettent en place entre les comités d'animation des REAAP et les comités départementaux d'accompagnement à la scolarité* ».
- La circulaire DIF/DGAS/DESCO/DIV/DPM du 12 juin 2003 insiste sur l'implication nécessaire des parents qui doivent être les acteurs privilégiés des réseaux et reprend les mêmes objectifs que la précédente circulaire en insistant sur la mobilisation autour du respect de l'obligation scolaire.

- Par circulaire du 16 octobre 2003, le ministre délégué à la famille, s'adressant aux préfets et aux DDASS leur demande de constituer "une commission départementale du suivi de l'assiduité scolaire" et de *"mettre en place, en fonction des situations locales, un module de soutien à la responsabilité parentale"* qui sera proposé par l'inspecteur d'académie « *à des familles qu'il estimera démunies face au manquement à l'obligation scolaire de leur enfant* ». Il est précisé que *"les subventions nécessaires à la conduite de ces modules pourront être imputées sur les crédits des REAAP"*. Au moment du déroulement sur place de la mission (octobre- décembre 2003), cette note ne connaissait pas encore du début d'application. Elle semblait toutefois avoir surpris les acteurs départementaux des REAAP lorsqu'ils en avaient connaissance, par l'inflexion ainsi donnée à la politique des REAAP.

Au-delà de quelques ajouts conjoncturels, il apparaît que, depuis 1999, les objectifs assignés aux REAAP sont fondamentalement clairs, stables et marqués par la conformité à la Charte même si la circulaire de 2001 tend à privilégier l'un d'entre eux : la facilitation des relations entre les familles et l'école.

1.4 Les institutions nationales soutiennent la démarche

Le projet des REAAP a été élaboré en concertation avec les autres administrations et toutes les institutions présentes dans le Comité de pilotage national des REAAP. On ne retiendra ici que les positions de celles, associatives ou publiques, qui sont le plus concernées par la parentalité : l'UNAF et la CNAF.

L'UNAF développe en réponse au questionnaire de l'IGAS (annexe 8), une analyse de la crise de la parentalité, du soutien à la parentalité et du contexte qui a présidé à la création des REAAP. On retiendra ici sa conclusion :

"Globalement l'union estime que, face à une crise profonde et ancienne de la famille et de la parentalité, il était important de répondre de façon différente et suivant une approche nouvelle. A l'idée de « parents coupables parce que défaillants » il fallait substituer celle plus réelle d'appel aux compétences de parents confrontés aux difficultés de la vie. Pour ce faire, dans un contexte de dispositifs spécialisés et cloisonnés, où la professionnalisation des problèmes est la règle et qui tendent à dévaloriser les parents, « il fallait modifier la qualité de la réponse ». Les REAAP est un instrument permettant à la fois de « conforter (les parents) dans l'exercice de leurs responsabilités propres... de dépasser (pour les acteurs publics et privés) les logiques de guichet ou les chasses gardées et à repenser conjointement l'action sociale, l'exercice partagé d'une commune responsabilité dans l'intérêt des parents, l'articulation entre liens familiaux et sociaux ». Pour l'UNAF, les REAAP ne sont pas un dispositif mais une démarche (M. Sassier), ils visent à créer un mouvement (B.Ribe)".

La CNAF

Tant dans sa réponse au questionnaire de l'IGAS (cf. annexe 7) que dans un entretien avec la mission, la CNAF insiste à la fois sur l'importance de la politique de soutien à la parentalité menée par le réseau des CAF avant 1999 et sur la démarche innovante que constitue la création du dispositif des REAAP. Ainsi, la CNAF estime que *« plus qu'un dispositif supplémentaire, le REAAP est un dispositif qui vient ré interroger les différentes politiques et l'articulation des dispositifs (mode d'accueil de la petite enfance, contrat locaux*

d'accompagnement scolaire, loisirs des enfants et des familles...) relativement aux questions de parentalité (objectifs, pratiques professionnelles, place des parents...)"

Pour la CNAF, ce dispositif est « *une modalité d'intervention de l'action sociale des CAF* ». De ce fait ajoute-t-elle : « ... *les actions impulsées et développées dans le cadre des REAAP s'inscrivent en complément et/ou dans le prolongement des actions menées par les Caf...* ».

Ainsi la CNAF estime-t-elle que le dispositif est doublement pertinent : au regard de la politique familiale qu'elle développe et au regard des objectifs particuliers qu'il a définis.

1.5 Les REAAP s'inscrivent dans les contextes locaux

Comme on le verra de façon détaillée dans les monographies (cf. annexes 8-9-10-11), tous les départements visités par la mission connaissent des contextes difficiles dans le domaine de l'exercice de la fonction parentale. On peut les mesurer à l'aune d'indicateurs comme le nombre des divorces, de familles monoparentales, d'enfants en AEMO ou à l'ASE, d'allocations de parent isolé ; même si la proportion d'enfants de moins de 20 ans varie sensiblement d'un endroit à un autre ainsi que les conditions socio-économiques des familles. La crise de la famille se mesure aussi à travers d'éléments moins objectivables, repérés tant par les institutions que les professionnels, mais tout aussi significatifs que sont le désarroi et la sensation d'isolement de parents confrontés à des situations qu'ils ne peuvent maîtriser (conflits, problèmes d'autorité, conduites déviantes...).

Le soutien à la parentalité en général, à l'intérieur duquel les REAAP se sont inscrits à partir de 1999, a constitué, depuis au moins cinq ans, une tentative pour répondre aux problèmes et aux attentes tels qu'ils se manifestent au plan local.

- **Dans le Nord**, le département le plus peuplé de France (2 555 020 habitants en 2000), jeune (population des moins de 20 ans par rapport à la population du département : 766 506 soit 30 % contre 26 % en moyenne) et défavorisé du point de vue socio-économique, les efforts pour faire face aux difficultés ressenties par les familles, en particulier les plus précarisées traversent toutes les politiques, celles de l'Etat. (Education nationale, Jeunesse, protection judiciaire de l'enfance, actions du FASILD...), du Conseil général de la CAF. La parentalité pèse d'un poids significatif dans la politique de la ville car elle apparaît comme un "*moyen essentiel pour éviter que les situations ne se répètent de génération en génération*". Une autre particularité du département est que les programmes régionaux de santé laissent une place particulièrement importante à la qualité de vie des enfants et des jeunes : ateliers parents-enfants, actions d'information et de réflexion avec les parents, formation des parents, formation des professionnels.

La constitution des REAAP en 1999 a d'abord consisté en un soutien aux actions déjà existantes pour la plupart (délais très courts pour utiliser les crédits en 1999). Mais la DDASS a en matière de REAAP, des objectifs spécifiques. *En complément des objectifs inscrits dans la charte nationale, ce sont :*

- *le soutien aux actions via le financement pour :*
 - assurer la couverture du territoire,*
 - favoriser le lien famille école,*
 - favoriser l'implication des parents,*
 - mieux intégrer les publics issus de l'immigration*

- *le soutien à l'animation territoriale et à la mise en réseau des acteurs:
mieux connaître l'existant,
agir plus efficacement,
susciter le débat"*
- **Dans le Val-d'Oise**, où la population du département s'élève à 1 105 224 habitants, les jeunes de moins de 20 ans représentent 221 246 (recensement de 1999) soit 29,1 % de la population.
C'est également un des départements les plus jeunes de France. Le travail sur la parentalité s'inscrit dans les dispositifs de droit commun, avec des actions de la CAF importantes, antérieures à 1999 et qui sont montées en puissance depuis. La Charte a constitué un support fédérateur des acteurs dans le champ pour *"approfondir l'intérêt des acteurs à s'engager, se reconnaître, faire réseau, pour les professionnels à changer de regard sur les parents"*.
- **En Haute-Savoie**, la dynamique partenariale préexistante à la constitution du REAAP des trois principaux acteurs dans le champ de la famille (DDASS, conseil général et CAF) a permis au réseau de se développer très rapidement à partir des objectifs inscrits dans la Charte et selon des modalités adaptées à la nature principalement rurale du département. Défini par les parties prenantes plus comme un mouvement qu'un nouveau dispositif supplémentaire, le REAAP départemental s'est inscrit dans la volonté de placer les parents au cœur de son fonctionnement afin *« de faire émerger une demande qui était le constat d'une réalité quotidienne »*. Ainsi la question de la pertinence du dispositif et de ses objectifs découlait-elle de l'incapacité des systèmes existants à répondre à cette *« demande parentale »* ouverte ou latente, en dehors des *« vérités institutionnelles »* et des pratiques sociales réservées aux professionnels. *« Grâce au REAAP, les parents ne sont plus l'affaire uniquement des travailleurs sociaux »*.

Dans ces départements, la question du soutien à la parentalité est à la mesure de la crise sociale que connaissent les territoires et la pertinence des REAAP y est d'autant plus marquée : l'entrée dans le problème des difficultés parentales par les parents et pas seulement par les enfants, le parti pris de positiver les capacités des parents, la dynamique partenariale induite par le nouveau dispositif répondent en partie aux attentes qui, sur la problématique de la parentalité, sont particulièrement fortes. Si le système n'était pas *"légitimé par le national"*, il n'aurait pas pu fonctionner localement de manière aussi pertinente.

1.6 Cinq ans après la création des REAAP, la démarche est toujours pertinente

Face à la difficulté d'être parent, le concept de REAAP, fondé sur la responsabilisation des parents et des acteurs, ne manque pas de pertinence, même si la démarche qu'il implique obéit à certaines conditions qui ne sont pas toujours faciles à réunir : l'engagement personnel des acteurs, la nécessité de s'inscrire dans la durée, la contrainte de la proximité. Par ailleurs, le positionnement des REAAP dans un environnement encombré de dispositifs divers de soutien à la famille n'a pas été évident : des opérateurs traditionnels comme certaines Ecoles des parents et des éducateurs ont pu connaître localement des difficultés de positionnement. Mais globalement, comme le montre le premier bilan de la CNAT (voir annexe) le système des REAAP s'est immédiatement installé, dès l'année 1999.

Qu'en est-il depuis les cinq ans que le dispositif existe ? Force est de constater qu'aucun des phénomènes imputés directement ou indirectement à la « crise de la parentalité » n'a disparu. (violences dans les banlieues ou les écoles, déscolarisation...). Les difficultés éducatives des familles demeurent. Or, la visée de valorisation des compétences familiales et de mise en réseau, caractéristiques des REAAP, rencontre de plus en plus d'échos dans les évolutions du travail social en général et dans la volonté de participation des usagers et des citoyens.

Sur la problématique de la parentalité, deux rapports récents confortent explicitement ou implicitement la pertinence de la « démarche REAAP ». Le premier intitulé *"La parentalité en questions. Perspectives sociologiques"*, de Claude Martin pour le Haut Conseil de la population et de la famille, en avril 2003, aborde, entre autres, le thème de la construction du sentiment de responsabilité parentale et conclut en reprenant un propos tenu par Alain Bruel : « *J'ai eu de plus en plus le sentiment d'avoir à faire à des gens non pas démotivés et démissionnaires, mais affrontés à des difficultés de vie incompatibles avec l'exercice de la responsabilité parentale* ».

Le second rapport « *services aux familles et soutien à la parentalité* » rédigé par un groupe de travail présidé par Françoise de Panafieu dans le cadre de la préparation de la Conférence de la famille de 2003 dessine de nouvelles perspectives en matière d'accompagnement des parents. Dans le cadre de ses préconisations, ce rapport estime nécessaire le "... *développement des REAAP grâce à la mise en place un système d'information partagé (remontées d'informations quantitatives et qualitatives) et d'évaluation des actions...*".

La réponse REAAP est encore pertinente aujourd'hui : les problèmes appellent et appellent une responsabilisation et une mobilisation des parents. La mise en réseau des acteurs est un atout important.

DEUXIEME CHAPITRE : LE DISPOSITIF EST-IL EFFICACE DU POINT DE VUE DE L'ATTEINTE DES OBJECTIFS ?

On examinera d'abord la question de l'adéquation du cadre : les REAAP constituent un dispositif de l'administration et il importe que leur encadrement administratif et financier soit adapté et facilitateur et leur permette de fonctionner de manière efficace et efficiente (2.1). Sera ensuite étudiée la question - essentielle - de l'efficacité de « la production » des REAAP, c'est-à-dire de l'adéquation des actions REAAP aux objectifs du programme dont nous avons vu en première partie qu'ils étaient pertinents par rapport aux besoins de la population et au problème de la parentalité. Cette question sera examinée sous son aspect quantitatif (2.2) et qualitatif (2.3).

2.1 L'encadrement administratif et financier est-il efficace ?

On distinguera, du point de vue du constat comme des propositions, le niveau central du niveau déconcentré

2.1.1 au niveau central une architecture administrative incertaine et un système de financement déconcentré

Les REAAP sont placés sous l'égide de deux administrations et sous la responsabilité d'instances dont l'architecture a évolué.

2.1.1.1 une architecture administrative complexe et instable

➤ un partage des responsabilités peu lisible :

Si la répartition des tâches entre la DIF, instance politique et stratégique et la DGAS, instance qui gère les financements et dispose de relais déconcentrés est relativement claire en théorie, dans la pratique elle induit des confusions, ne serait-ce qu'en raison du fait que le secrétariat national du Comité de pilotage est assuré par les deux institutions. Dans le passé, la dualité de la "tutelle" DIF/DGAS fut mise en avant par la CNAT (voir plus bas) pour expliquer ses difficultés de fonctionnement.

Ces incertitudes se traduisent concrètement par l'absence totale de relations entre les DDASS et a fortiori entre les acteurs de terrain et l'administration centrale qu'il s'agisse de la DIF ou même de la DGAS. Le seul point de contact est la circulaire annuelle reçue en mars ou en juin par les DDASS, dates jugées unanimement trop tardives par rapport aux procédures d'appel à projet et de financement.

L'arrivée à la DIF en 2003 d'une chargée mission qui se consacre à temps plein aux REAAP a déjà été perçue positivement par les départements qui ont été en relation avec elle.

➤ des instances spécifiques instables :

L'articulation des instances créées de manière particulière pour assurer le pilotage stratégique et méthodologique des REAAP est passée d'un certain flou à un quasi vide.

○ Les frontières floues du début :

Dès la première circulaire, celle du 9 mars 1999, le cadre administratif national des REAAP est fixé :

- un Comité national de pilotage qui doit :
 - *"suivre la mise en œuvre de la Charte et maintenir une vigilance éthique*
 - *assurer l'impulsion des REAAP en liaison avec les têtes de réseau et les comités départementaux*
 - *favoriser l'échange et l'évaluation des pratiques, capitaliser les savoir-faire et valoriser les initiatives intéressantes*
 - *apporter un appui technique à la mise en place initiatives nouvelles".*

Présidé par le délégué interministériel à la famille, il comprend environ 30 représentants :

- des représentants des grandes associations partenaires : UNAF, UNIOPSS, Fondation France, CNIDF, fédération d'associations familiales, de parents d'élèves, de centres sociaux, de services de médiation familiale...
- 2 représentants de la CNAF
- 3 personnalités qualifiées
- des représentants des administrations : DAS, DPM, DIV, Droit des femmes, ministère de la justice (PJJ), Education nationale, Jeunesse et sports et FAS.
- des élus, en nombre non précisé

Le Comité de pilotage (Copil) a été réuni 2 fois en 1999, en 2000 et en 2003, une fois en 2001, pas du tout en 2002, cependant que les comités retréints qui regroupent une vingtaine de membres du Copil se réunissaient 2 à 4 fois par an, sauf en 2002 où il ne fut réuni qu'une fois. Il y eut en 2002 une véritable vacance de la concertation. Cela correspondit à la crise qui sera évoquée ci-après au cours de laquelle le Comité de pilotage ne fut pas consulté. Parallèlement, alors que la première circulaire fut élaborée en lien étroit avec les partenaires nationaux, les autres circulaires d'orientation échappèrent à toute concertation, ce qu'ont déploré les interlocuteurs nationaux de la mission

- *une cellule nationale d'appui technique (CNAT) qui doit :*
 - *"être un centre de ressources et d'animation en direction des têtes de réseaux comme en direction des réseaux locaux,*
 - *apporter un appui technique et méthodologique à la mise en place et au fonctionnement des réseaux,*
 - *valoriser les expériences et savoir-faire,*
 - *favoriser la circulation des informations, évaluer les effets des REAAP sur les parents et les acteurs*
 - *suivre la mise en œuvre de la Charte*
 - *proposer des recommandations au Comité national."*

D'emblée, le positionnement de cette cellule par rapport au Comité national de pilotage n'est pas totalement clair. On remarquera que dans la circulaire, c'est curieusement la CNAT qui est présentée en premier. D'après les textes, Les deux instances partagent le suivi de la mise en œuvre de la Charte, l'évaluation, la capitalisation des savoir-faire et la valorisation des expériences. La CNAT est plus qu'un exécutif du Comité national : c'est elle qui anime les réseaux. Jusqu'en 2002, les circulaires lui donnent une place centrale.

Installée au CEDIAS (centre d'études, de documentation, d'information et d'action sociale – Musée social), la CNAT était dotée d'une équipe de cinq puis de six personnes. Elle réalisa un

ensemble de guides pour les pilotes, mit en place un site Internet, produisit plusieurs rapports⁵, prépara l'enquête sur les actions en 2001, élaborait un document : « *l'évaluation en question* » (voir plus haut), organisa avec la DIF un forum à Vanves en 2000. La mission a pu vérifier qu'elle était en relation avec les DDASS et les CAF et qu'elle se rendait sur le terrain. Son financement fit l'objet d'une convention pluriannuelle (1999- 2001) de 10 millions de francs entre la DAS et le CEDIAS, signée le 7 avril 1999.

o Le vide créé par la suppression de la CNAT :

Le 8 novembre 2000, un audit de l'utilisation du compte d'emploi de cette subvention fut diligenté et confié au délégué interministériel à la famille (ce qui est étrange puisque la CNAT était placée auprès du Comité de pilotage présidé par le DIF) assisté d'un membre de la cellule audit et contrôle de la DGAS. Le rapport d'audit, remis en janvier 2001, conclut que « *les fonds publics ont été utilisés conformément à la mission confiée* » mais relevait « *des insuffisances dans le domaine de la gestion générale de la cellule* » et plus spécialement dans la gestion du personnel. L'audit proposait une autre organisation et demandait que soient élaborés des indicateurs d'activité permettant d'évaluer les services rendus par la CNAT et par les REAAP. Cependant, au final, La mission exprimait « *le sentiment que la compétence des agents de la cellule, leur motivation et leur intérêt pour le travail qu'ils réalisent leur permettront de répondre aux attentes de l'administration* ».

En dépit de ces propositions, la ministre déléguée à la famille et à l'enfance prit la décision de ne pas reconduire la convention arrivée à échéance le 31 décembre 2001 et de supprimer la CNAT. Le Comité national de pilotage ne fut pas consulté mais ses membres réagirent vivement à cette annonce et demandèrent un sursis. La ministre accorda "un moratoire de huit mois pendant lesquels les agents de la CNAT devaient assurer la synthèse des remontées d'information sur les actions des REAAP, assurer la mise à jour du site Internet et préparer le rapport d'activité de la CNAT pour 2002". La CNAT fut dissoute en août 2002.

Tous les entretiens de la mission avec d'anciens responsables de la DIF, des représentants de l'administration centrale et départementale comme avec des associations ont fait apparaître cette décision comme erronée voire dommageable. Sur le plan technique, elle affaiblissait la capacité de l'administration à piloter et à évaluer le dispositif en la privant d'une force de travail et d'une expertise reconnues. Sur le plan symbolique et politique, elle fut interprétée comme une menace pesant sur la pérennisation voire sur l'existence des REAAP. Sur un plan pratique, elle a eu pour effet l'absence d'actualisation du site familles.org et par conséquent une perte généralisée d'information et de contact.

La mission a relevé que les crédits (3 à 3,5 millions de francs suivant les années) versés sur le chapitre 47-21 article 10 n'ont pas été réinjectés dans le circuit des REAAP.

La suppression de la CNAT a mis les acteurs dans une position attentiste. On citera à titre d'exemple la réponse de la CNAF et de l'UNAF à une question de la mission.

Pour la CNAF : "Concernant la dissolution de la CNAT, la décision de mettre fin à la convention liant cette cellule aux pouvoirs publics fut prise par ces derniers sans concertation avec les membres du comité national de pilotage. La Cnaf, à cette occasion, a estimé que

⁵ "bilan de la mise en place des REAAP" en 2000, "enquête sur les actions parents/écoles" en 2001. Voir annexe 6.

cette décision n'était pas conforme à l'esprit dans lequel l'animation nationale était jusqu'alors assurée.

De fait, la disparition de la CNAT a marqué un tournant dans les modalités d'animation du dispositif et plus globalement des relations entre les réseaux nationaux et les pouvoirs publics dans la gestion et le devenir de ce dispositif. Nous sommes aujourd'hui dans un schéma classique dans lequel le ministère définit les orientations nationales puis consulte les têtes de réseau national pour avis et mise en œuvre."

Le commentaire de l'UNAF (voir annexe) va dans le même sens et conclut : *"aujourd'hui encore, les pilotes avec lesquels l'UNAF est en contact déplorent de ne plus pouvoir bénéficier de l'appui qui leur était apporté. Il est particulièrement regrettable que le site internet (www.familles.org) soit laissé à l'abandon"*.

Après une période de flottement (la circulaire de 2002 parle seulement du réexamen de la convention avec le CEDIAS mais non de la dissolution de la CNAT, pourtant actée), la circulaire du 12 juin 2003 rénove les missions du Comité national de pilotage en y intégrant certaines des missions anciennement dévolues à la cellule nationale d'appui : c'est lui qui assure l'animation des REAAP et organise une réflexion sur l'accompagnement des parents. Il est précisé que le Comité national de pilotage crée des groupes de travail en liaison avec le secrétariat assuré par la DIF et la DGAS. Sa composition est élargie à une quarantaine de représentants et à des associations comme ATD-quart-monde, la Mutualité française, l'association des maires de France et des représentants de l'assemblée des départements de France.

Il semble que la DIF souhaite donner au Comité de pilotage un rôle plus important sur le plan stratégique (organisation de rencontres nationales comme celle du 22 octobre 2003) et renforcer son propre rôle d'animation et du suivi. Elle a obtenu pour cela la mise à disposition par une CAF d'une chargée de mission, ce qui a été perçu positivement par les interlocuteurs de la mission.

○ Une demande de clarification

A ce jour, le flou qui entoure encore l'organisation des compétences au niveau national, la faiblesse structurelle des interfaces sinon leur inexistence avec les échelons locaux et le déficit des moyens attachés à l'appui et au suivi du dispositif REAAP sont jugés comme un handicap pour les acteurs de terrain. Les têtes de réseaux associatifs et même les DDASS souhaitent une clarification formelle du rôle du secrétariat national du comité de pilotage, la mise en place d'une éventuelle instance d'animation partenariale plus restreinte et demandent que soit organisée au niveau national une fonction de capitalisation des expériences et des réalisations locales voire une réelle animation du dispositif. Écoutons la CNAF : *"La reprise d'une réelle animation du dispositif au niveau national serait de nature à améliorer l'encadrement administratif des REAAP. Il conviendrait également de définir plus précisément les rôles de chacun dans le cadre des instances existantes à ce jour"*. (Voir annexe 7).

L'avis de l'UNAF est très précis : *"Il apparaît nécessaire que, au sein de la DIF, un chargé de mission soit clairement identifié et connu comme "répondant" des REAAP. Même si son coût fait problème, il est à envisager de reconstituer une cellule d'appui technique et, en tout cas, de réassurer la gestion du site internet"*.

2.1.1.2 Un système de financement déconcentré classique

Il se caractérise par une globalisation des crédits :

➤ une répartition départementale des crédits déterminée en CTRI

Les crédits destinés au REAAP ont été en 1999 intégrés au sein du chapitre actuellement intitulé 46-34-20 : *"interventions en faveur de la famille et de l'enfance"* et relatif au financement de la médiation familiale, du conseil conjugal, des actions en faveur de la famille (parentalité, autres actions familles) et des autres actions en faveur de l'enfance.

A l'exception de l'année de la constitution des REAAP où les crédits avaient été délégués directement par la DGAS aux DDASS suivant des critères déterminés par l'administration centrale (pourcentage des jeunes de moins de 20 ans par rapport aux jeunes de moins de 20 ans France entière), la procédure de répartition des crédits REAAP s'effectue depuis l'année 2000 selon les modalités classiques de prénotification aux CTRI (comités techniques régionaux et interdépartementaux) en novembre de l'année n-1 des montants régionaux disponibles.

Après discussion, le CTRI propose à la DGAS la répartition départementale des crédits du chapitre 46-34-20. Celle ci notifie à chaque DDASS l'enveloppe globale du chapitre dont elle dispose. Dans le cadre de la directive nationale d'orientation (DNO) et des CTRI, les directions départementales sont, par ailleurs, informées de la répartition des grandes masses financières entre les trois axes d'intervention : médiation familiale, conseil conjugal et REAAP.

➤ des crédits « non fléchés » au sein d'un chapitre dont les lignes sont partiellement fongibles

Toutefois, comme le souligne la DGAS dans une note pour la mission, *« le caractère fongible de ces lignes permet aux départements une marge de manœuvre dans l'utilisation des crédits qui leur sont délégués et donc des ajustements budgétaires entre ces trois axes d'intervention en fonction des besoins recensés sur le département »*. Cette fongibilité au sein du chapitre n'est, cependant pas générale. En effet, les crédits relatifs à l'accompagnement à la scolarité, aux chantiers de jeunes bénévoles et aux opérations SCOPADOS, les nouvelles technologies au service des familles et les points info familles sont "conservés au niveau central" et donnent lieu à fléchage ultérieurement sans possibilité de modulation de la somme affectée à ces actions.

➤ l'absence de données agrégées sur les crédits consommés relativise la portée des données financières

La DGAS n'a pas d'informations agrégées sur la consommation effective des crédits au regard de la dotation initiale affectée au REAAP ; le bureau des budgets et des finances de la direction suit ces consommations dans le cadre de l'élaboration des documents budgétaires. Sauf pour la répartition de la dotation complémentaire en 2001 où il a été procédé à une enquête exhaustive par la DGAS, les remontées d'informations financières ont jusqu'ici reposé sur les enquêtes visant à obtenir un bilan des actions dans les départements menées pour les années 2000 et 2001 par l'ex CNAT et la DIF pour l'année 2002. Ainsi, comme l'indique la DGAS, *« ces différentes enquêtes ainsi que les données agrégés de l'utilisation*

des crédits... n'ont pas donné lieu à un examen département par département, du taux d'utilisation des crédits en fonction des délégations opérées au cours des exercices ».

Dans ces conditions, la mission s'interroge sur la validité du montant affiché par la DGAS quant aux crédits REAAP consommés tel qu'il figure dans le tableau ci-dessous.

Elle observe que le chiffre de 8,3 M€ pour 2001 et 2002 :

- est peu crédible puisqu'il se répète sur 2 ans,
- est inquiétant car il atteste que les crédits REAAP qui sont pourtant d'un montant peu élevé ne sont consommés que partiellement.

Crédits du chapitre 46-34-20

	2000		2001		2002		2003*	
	disponibles	consommés	disponibles	consommés	disponibles	consommés	disponibles	consommés
Médiation familiale	0,46M€		0,45M€	1,6 M€	1,5 M€	1,9 M€	1,5 M€	
Conseil conjugal	2,56M€		2,5 M€	2,2 M€	2,2 M€	2,6 M€	2,6 M€	
Actions en faveur de la famille :				Parentalité : 8,3 M€		Parentalité : 8,3 M€	Parentalité : 9,6 M€	
- Parentalité	9,6M€		10,37M€	Autres actions familles : 0,9 M€	9,6 M€	Autres actions familles : 0,8 M€	Autres actions familles : 0,1 M€	
Autres actions en faveur de l'enfance	0,7 M€		0,17 M€	1 M€	1,7 M€	0,7 M€	1,7 M€	

Crédits disponibles : crédits inscrits en loi de finance initiale – sources : questionnaires budgétaires pour 2000 et données du bureau des budgets et des finances de la DGAS (agrégats du chapitre 46-34-20) pour 2001, 2002 et 2003

**données non disponibles au 19/12/2003.*

2.1.2 au niveau départemental des modes d'organisation divers et des multi financements

Comme souvent, il s'avère nécessaire de distinguer la théorie de la pratique, les instructions de leur application. On traitera de l'organisation administrative (2.1.2.1) puis des financements (2.1.2.2).

2.1.2.1 des modes d'organisation divers

➤ **Un système d'animation des réseaux organisé par les circulaires**

Dès la circulaire du 9 mars 99, l'administration a demandé de mettre en place au niveau du département et « *si nécessaire, dans les départements importants au niveau infra départemental* » une instance pluri institutionnelle comportant notamment les représentants du Conseil général, de la Caisse d'allocations familiales, la DDASS et les autres acteurs de l'État (Education nationale, Jeunesse et sports, Droits des femmes...), le FAS, les chefs de projets dans les sites en contrats ville et "les associations développant une action reconnue dans le domaine de l'accompagnement de la fonction parentale".

« Chaque comité d'animation sera piloté par une personne ou un service particulièrement motivé par le bon déroulement de cette opération. Les pilotes seront désignés en liaison avec le Comité national de pilotage... Un crédit dans la limite de 50 kF pourra être attribué au

pilote si celui-ci n'est pas un service d'Etat, pour faciliter le fonctionnement du dispositif d'animation du réseau." « *Ces comités organisent, dans l'esprit de la Charte, la circulation de l'information entre les différentes opérations, la confrontation et l'évaluation des pratiques, la capitalisation des savoir-faire. Ils fonctionnent avec le maximum de souplesse, un des objectifs étant de faciliter la rencontre des principaux intervenants dans ce secteur* ».

La circulaire du 20 mars 2001 complète cette architecture en demandant aux préfets de mettre en place « *des comités de financement qui associent l'ensemble des partenaires institutionnels du département. Préalablement à son travail de sélection des dossiers, le Comité élaborera la liste des hiérarchies et les critères qui présideront au choix des projets qui leur ont été adressés* ». Par ailleurs, la circulaire demande aux réseaux de définir avec précision les fonctions de pilotage et l'animation et de « *porter ces définitions à la connaissance de la cellule nationale d'appui technique* ».

➤ **dans la pratique une architecture variable qui obéit à des dynamiques locales**

Sur le terrain, les circulaires « tombent » dans des paysages très différents, en raison du nombre et de la nature des acteurs impliqués dans le soutien à la parentalité (investissement variable du Conseil général, importance plus ou moins grande de la politique de la ville, existence d'une ou de plusieurs CAF, présence ou non de têtes de réseaux incontournables...), mais aussi en raison de la nature des relations existant entre les partenaires publics (Etat et Conseil général par exemple). La politique définie par le Comité d'animation départemental, la doctrine de la DDASS et des autres partenaires en matière de financement jouent aussi un rôle, si bien que les configurations sont extrêmement variées.

Notons d'abord que la demande des administrations centrales de désigner un ou des pilotes a été vite et bien respectée partout. Le bilan CNAT 2000 a montré qu'en moins d'un an 89 départements avaient constitué un Comité d'animation dont 72 avec pilote unique (50 Ddass, 7 CAF, 7 UDAF, Délégations droits des femmes, 5 associations et un conseil général) et 17 avec des copilotes. Actuellement, d'après l'enquête DIF sur 2002 tous les départements disposent d'au moins un pilote, responsable du Comité d'animation départemental. Parmi les 134 pilotes : 69 sont des DDASS, 35 des CAF et 9 des Udaf ; 21 départements ont au moins 2 pilotes. Il y a là une dynamique d'ouverture intéressante.

En revanche, la structure des commissions, leur composition et leur rôle sont divers.

- Dans le Nord, (cf annexe 11) l'organisation administrative des REAAP est originale : le plus étonnant est l'absence de Comité de financement, les financeurs principaux DDASS, Caf, conseil général n'étant pas "mûrs" pour en constituer un, ce qui n'empêche pas une concertation au niveau des Comités d'animation sur les projets financés, ceux-ci faisant par ailleurs l'objet d'une reconduction quasi systématique (voir plus loin). Dans ce département, "la maison REAAP" est à trois étages :
 - un Comité de pilotage départemental qui regroupe plus de 50 représentants (Etat, collectivités locales, associations et personnalités qualifiées) est une instance « politique d'orientation de débat et de suivi qui se réunit une fois par an ».
 - un Comité d'animation départemental qui comporte une dizaine d'institutions et qui joue un rôle d'animation et de circulation d'information
 - 5 Comités locaux, implantés par arrondissement, comportant de multiples représentants locaux et qui organisent la mise en réseau et déclinent le programme d'action. Ce

maillage, formalisé dans plusieurs documents est connu des acteurs rencontrés et apprécié pour son efficacité en termes d'actions de proximité.

- Dans le Val-d'Oise, (cf annexe 13) il existe un Comité de financement composé d'une quinzaine de représentants de financeurs et d'administrations. Il se réunit une fois par an pour examiner et sélectionner les projets.

L'architecture comporte trois étages, comme dans le Nord avec :

 - un comité de pilotage beaucoup plus restreint que dans le précédent département,
 - un comité d'animation départemental original, confié à trois pilotes : la Fédération des centres sociaux, la CAF et l'UNAF (et dont la DDASS ne fait pas partie)
 - 5 comités locaux, proches du terrain.

La mission a relevé que les trois pilotes jouent de fait un rôle très inégal, un des pilotes ayant un rôle majeur. Le financement de l'animation est accordé à la Fédération des centres sociaux (voir plus bas au chapitre 3.2).

- Dans la Haute-Savoie, (cf annexe 12) la culture du travail en commun dans le cadre des politiques de la famille des trois acteurs majeurs (DDASS, CAF et Conseil général) a permis de dégager rapidement une structuration du dispositif à quatre niveaux.

En 1999, l'architecture du pilotage et de l'animation est classique. Dans le cadre d'une concertation rassemblant les institutions et les associations intervenant dans le domaine « enfance-famille », ont été institués un comité de pilotage composé des directeurs de la DDASS, de la DPDS du conseil général et de la CAF et un comité départemental d'animation de 25 membres où se retrouvent, outre les institutions évoquées, les principales associations.

Afin de coordonner effectivement, d'impulser et de soutenir les actions, une structure interface du comité d'animation et du comité de pilotage dite comité technique est constituée ainsi qu'un lieu « ressource REAAP 74 » (2001) chargé d'apporter un soutien méthodologique et de faciliter la coordination des acteurs. Les trois copilotes dégagent les moyens humains et matériels nécessaires au bon fonctionnement du comité technique et du lieu ressource (cf annexe 10).

A la fin de l'année 2001, des comités territoriaux d'animation dont les représentants siègent au comité d'animation sont mis en place afin de lier les initiatives locales entre elles et de mutualiser les expériences des acteurs locaux. Ils étaient au nombre de deux en 2003, un troisième comité est en cours de constitution.

- En Mayenne, (cf annexe 10) la DDASS et la CAF se sont imposés d'eux mêmes comme pilotes et ont coopté les membres du comité d'animation et du comité de financement. Ce processus « volontariste » qui laissait en marge certains acteurs essentiels tant institutionnels (conseil général, MSA) qu'associatifs (UDAF, familles rurales) a abouti à la désagrégation rapide des instances formellement mises en place (cf. en annexe l'étude sur la Mayenne).

- En Loir-et-Cher, (cf annexe 9) le pilotage confié à la DDASS et à la CAF par décision préfectorale a été, de facto, assumé par un comité d'animation dont la composition faisait une large place aux services déconcentrés de l'Etat et aux acteurs institutionnels dominants dans le champ de la famille. Les collectivités locales sont aussi représentées dans l'instance. La structuration du réseau a nécessité la désignation d'une « personne ressource » chargée, entre autres, de l'interface du comité avec les porteurs d'actions locales. La constitution de réseaux locaux organisés n'est pas encore achevée (cf. l'étude en annexe) ; ceux mis en place formellement rassemblent bien souvent des acteurs déjà

engagés dans l'accompagnement des parents et éprouvent des difficultés à asseoir et à étendre leurs actions.

Enfin, un comité de financement élargi au conseil général et à la MSA depuis 2001 occupe une place centrale dans le dispositif ; par ses décisions financières il entend donner un label « REAAP » aux actions indépendamment du Comité d'animation pourtant compétent en la matière.

➤ **Au total, une certaine adéquation de l'organisation avec l'objectif de mise en réseau**

- Les fonctions de pilotage et d'animation recouvrent des acceptions variables et des interprétations diverses selon les circulaires ministérielles. De plus, celles-ci sont loin d'être appliquées à la lettre voire appliquées tout court (exemple de d'absence de Comité de financement dans un département visité). Mais, au total la variété des organigrammes départementaux est intéressante car elle est un signe et une garantie de l'adaptation et la motivation locales.
- Les comités départementaux d'animation permettent de regrouper et de rapprocher de nombreux partenaires : ils assurent une mise en réseau, ce qui constitue un objectif fondamental des REAAP. A cet égard, la participation directe ou par l'intermédiaire des CCAS, des collectivités locales au comité d'animation facilite la mise en réseau et la structuration du maillage infra départemental.
- Les Comités locaux d'animation présentent un grand intérêt car, proches du terrain, ils mettent en relation de petites associations productrices d'actions de proximité et qui s'ignoraient.
- En revanche, aux yeux de tous les interlocuteurs de la mission, un échelon régional serait de peu d'utilité pour ce type de réseau, tissé avant tout de proximité. Ils seraient éventuellement intéressés par des journées régionales permettant aux opérateurs de confronter leurs pratiques, notamment en matière d'évaluation.
- Par ailleurs, la mission a relevé qu'il existe plusieurs commissions départementales intervenant dans le domaine de la parentalité. Le groupe de travail « services à la famille et soutien à la parentalité » en énumérait trois principales : le comité de pilotage des REAAP, celui de l'accompagnement à la scolarité et le conseil départemental de la famille, de l'enfance et de l'adolescence. Sur le terrain, d'autres peuvent fonctionner. Il existe des analogies dans les missions de ces instances, en particulier entre les comités REAAP et les CLAS. Mais elles ont des vocations plus complémentaires que concurrentielles dans le champ de la prévention. C'est dans cet esprit que le département du Pas de Calais s'apprête à fusionner les deux commissions. En revanche, lorsque les pilotes ont voulu décalquer la composition du comité d'animation départementale des REAAP sur celle des autres commissions citées sans s'attacher au préalable à définir l'objet des REAAP et à dégager les modalités spécifiques de la mise en réseau des acteurs, la confusion engendrée a affecté l'existence même du réseau comme en Mayenne (cf. l'étude en annexe du département).

2.1.2.2 des multi financements et des lourdeurs administratives

➤ des financements abondés par des partenaires multiples

Comme il l'a déjà été remarqué, les crédits REAAP ne sont pas "fléchés" ; ils s'inscrivent au sein du chapitre 46-34-20, qui est partiellement fongible, à la ligne « Actions en faveur de la famille : parentalité et autres actions en faveur des familles ». A ce titre, les DDASS sont maîtresses de la ventilation des crédits destinés aux REAAP et de ceux consacrés aux autres actions de soutien à la parentalité, tout en "essayant", comme le dit la DDASS du Nord (voir annexe) "de tenir compte de la clé de répartition DNO (directive nationale d'orientation)" entre les actions REAAP, le Conseil conjugal et la Médiation Familiale.

Il faut observer ici que les REAAP sont un dispositif exposé sur le plan financier. Il est sur la même ligne budgétaire que deux activités beaucoup plus encadrées par des obligations et des droits : les établissements d'information et de conseil conjugal répondent à des missions précises régies par des lois et décrets et des tarifs horaires, la médiation familiale dont l'objectif est ciblé, interindividuel répond à une demande sociale précise et parfois même contrainte par le juge. Les REAAP risquent d'être "grignotés" par ces activités plus "dures". L'accompagnement à la scolarité quant à lui est financièrement protégé par son budget inclus dans l'enveloppe de crédits "conservée au niveau central".

Tant au niveau national qu'au niveau départemental, sauf exception, l'évolution des crédits depuis 1999 confirme ces craintes. Celles-ci ont été ravivées par la circulaire du ministre délégué à la famille en date du 16 octobre 2003 qui crée des "modules de soutien à la responsabilité parentale" pour lutter contre l'absentéisme scolaire et impute leur financement sur les crédits REAAP.

Mais, fort heureusement, les REAAP bénéficient par ailleurs, de contributions financières autres que celle provenant de la DGAS. D'autres administrations, des établissements publics et des collectivités territoriales participent au financement des actions des réseaux. L'existence de multi financements et la diversité des contributeurs constituent un signe important de l'intérêt que portent les autres institutions aux REAAP et du niveau de la dynamique local du réseau.

➤ des aléas budgétaires et des lourdeurs classiques

Le rythme théorique des délégations des crédits par l'administration centrale est classique : 25 % dès la fin de l'année n-1, 55 % en début de l'année et 20 % au plus tard au mois de juin de l'année en cours. Mais certains départements ont signalé à la mission que les ruptures de rythme des délégations ces deux dernières années avaient particulièrement fragilisé les petites associations travaillant dans le champ des REAAP.

Cette irrégularité et l'intervention des procédures de gel budgétaire, les lourdeurs qui existent au niveau des TPG auxquels s'ajoute la stagnation depuis 5 ans de la ligne budgétaire nationale, constituent des éléments de fragilisation de réseaux locaux soutenus par des associations dont la surface financière ne permet pas de supporter la charge de ressources différées.

Le phénomène de l'arrivée tardive, voire extrêmement tardive des crédits (courant décembre) a été soulevé par de nombreuses associations. La pluriannualité rappelée pourtant par les circulaires du 1.12.2001 et du 24.12.2002 du premier ministre reste presque partout un affichage.

Il est intéressant de voir comment l'UNAF s'exprime au sujet des procédures de financement REAAP (cf annexe 8) :

"L'UNAF a entendu diverses plaintes concernant le calcul et le montant des crédits alloués par l'Etat à chaque département, ainsi que sur la manière dont ces crédits sont ensuite répartis, sur l'opacité de certains choix des bénéficiaires (notamment de financements multiples). Il semble difficile de concilier la continuité des financements, notamment des actions nouvelles, (ainsi que le recommande la circulaire du 9 mars 1999), et une suffisante "réserve" pour faire face à des demandes imprévues concernant des projets innovants.

Il semblerait que, dans tel ou tel département, il y ait quelque confusion entre les crédits alloués aux Conseils conjugaux ou à la médiation et ceux qui doivent être affectés aux actions qui s'inscrivent dans le cadre des REAAP".

2.1.3 Propositions :

Elles ont trait aux structures administratives et au financement.

➤ une organisation centrale qui devrait être clarifiée et renforcée

- La place de tête de file de la DIF dans le domaine des REAAP est unanimement reconnue et il y a une nécessité de clarifier son positionnement et de renforcer son rôle : réunions plus fréquentes du comité de pilotage national et de groupes de travail, organisation de réunions régionales.

La DIF doit être en mesure de réactiver un système d'information partagé, d'élaborer avec les réseaux des outils d'évaluation et d'organiser la mutualisation des expériences. Pour ce faire, les moyens humains et financiers qui sont à dégager ne sont pas considérables : ils doivent surtout être orientés vers l'appui et le soutien aux réseaux des départements. A cet égard, il importe que la diffusion de la circulaire interministérielle annuelle intervienne avant la fin de l'année à laquelle elle s'applique au lieu d'être faite au printemps ou au début de l'été, ce qui la prive de tout impact réel.

- Il est indispensable que le site familles.org soit remis sur pied et actualisé régulièrement. Les REAAP départementaux qui ont monté un site souhaiteraient s'appuyer sur le site national. Cette proposition recoupe celle du rapport "services aux familles et soutien à la parentalité" évoqué plus haut : « Reconfiguré, le site www.familles.org a vocation à mutualiser l'ensemble des actions conduites sur le terrain, à donner aux parents et aux acteurs toutes les informations attendues sur le soutien à la parentalité, les réseaux, les actions conduites, les manifestations organisées... »

➤ au niveau départemental, une souplesse qui mérite d'être confortée

- Faut-il, comme le suggère le groupe "services à la famille et soutien à la parentalité" regrouper les comités de pilotage existant au sein d'un comité départemental partenarial d'animation des services aux familles ? Un risque serait pour les REAAP, regroupés par exemple avec les CLAS, de perdre leur caractère généraliste et d'être fléchés sur des objectifs

trop spécifiques. La mission n'a pas arrêté de doctrine à ce sujet, d'autant qu'elle estime que la question du regroupement peut relever de l'initiative locale.

- Il ne faut pas imposer aux DDASS de modèle rigide. Néanmoins l'incitation doit être forte à la création de Comités de financement, ceux-ci pouvant préfigurer des guichets uniques. Dans le même ordre d'idée, les ambiguïtés sur le rôle du pilote notamment par rapport à la DDASS et le caractère parfois artificiel de cette appellation militent en faveur d'une définition plus claire qui pourrait être élaborée de concert entre la DIF et les réseaux. Il reste que le concept de pilote, choisi pour sa motivation et éventuellement hors administration, est particulièrement bien ajusté à ce qui fonde les REAAP, à savoir la mise en réseau. Dans la pratique, les dispositifs REAAP reposent beaucoup sur des personnes tant au niveau de l'administration et de l'animation qu'au niveau des actions. Il suffit d'une personne motivée et dynamique dans une CAF, dans une UDAF ou dans une DDASS pour changer la donne. Cette prégnance de l'engagement personnel est aussi une grande fragilité : un départ, une mutation et tout une construction se délite ou s'effondre (cf annexe 13).

- Les Comités locaux des REAAP sont un facteur certain de dynamisation et de mobilisation des petites associations locales ainsi que des parents qui sont le cœur même des REAAP. Ils mériteraient d'être préconisés avec fermeté dans les circulaires et encouragés par des financements d'animation. Leur existence et leur nombre figureront parmi les indicateurs nationaux de suivi proposés par la mission.

➤ **une répartition départementale du financement à mieux asseoir sur les réalités locales**

Seuls les multi financements ont jusqu'ici permis de protéger et même de développer les REAAP. Dans la mesure où la politique REAAP serait poursuivie et le dispositif conforté, il conviendrait de sécuriser son financement. Pour cette raison, le critère initial de répartition de la dotation établi en fonction du pourcentage de jeunes de moins de vingt ans dans le département rapporté à la population nationale ne semble pas devoir être remis en cause, même si la prise en compte de la proportion de jeunes par rapport à la population du département lui-même eût été plus juste.

En revanche et suivant la logique de la réforme de la loi organique relative aux lois de finances, il est important que les CTRI puissent peser de manière plus importante sur la ventilation entre les départements de la dotation régionale. Ainsi les financements pourront-ils être ajustés au mieux aux besoins et aux caractéristiques locales des réseaux, avec le souci que d'autres activités comme la médiation familiale ou le conseil conjugal n'empêchent pas la poursuite ou le développement des financements REAAP.

Concernant la connaissance des crédits consommés, la mission estime nécessaire que la DIF et la DGAS homogénéisent et fiabilisent les informations remontantes concernant les « crédits REAAP » consommés, les montants de chacune des contributions financières complémentaires et soient en mesure de connaître le taux de consommation des crédits affectés au REAAP du chapitre 46-34 art. 20 par rapport à la dotation départementale initiale.

Conclusion

Pour répondre à la question de l'efficacité de l'encadrement administratif et financier des REAAP :

"est-il un obstacle ou un facilitateur pour leur bonne organisation et leur bon fonctionnement ?", les constats que nous venons de faire montrent que celui-ci présente les

caractéristiques générales du système administratif français : une architecture logique et des déclinaisons à des niveaux pertinents mais aussi quelque opacité pour les acteurs et des pesanteurs sensibles pour l'utilisateur final. Mais aussi il comporte présente quelques spécificités favorables qui le mettent en adéquation avec les exigences des REAAP : un caractère partenarial et une relative souplesse.

Des mesures peuvent être prises dans des délais rapides pour rendre l'ensemble plus performant :

- au niveau central : dynamisation de l'animation nationale, réactivation du site Internet, sécurisation du financement
- au niveau départemental : mise en place de guichets uniques de financement et développement des comités locaux d'animation.

2.2 Les actions menées par les REAAP répondent-elles aux objectifs ?

Nous avons vu, en première partie que les objectifs généraux assignés aux REAAP étaient clairs et pertinents. Il nous faut observer comment ils se traduisent dans le concret : quelles actions, quels programmes, quels résultats les REAAP produisent-ils sur le terrain ?

On procédera d'abord à une analyse de "la surface" que nous qualifierons de quantitative pour recenser et connaître l'ensemble des actions REAAP en s'appuyant sur les catégories retenues par la DIF dans ses enquêtes. Cet examen débouche sur la proposition d'indicateurs de résultats (2.2.1).

La mission s'efforcera ensuite de conduire une réflexion plus en profondeur sur la qualité des actions – ou plutôt de certaines formes d'action- des REAAP (2.2.2).

2.2.1 L'efficacité en termes quantitatifs :

Les remontées d'information des REAAP, jusqu'en 2003 sont incomplètes, se chevauchent sur deux années et reposent, jusqu'en 2001, sur des typologies imprécises et variables. Ces données ne permettent pas d'établir des comparaisons fiables ni de dessiner des évolutions précises. Elles sont présentées en annexe.

La mission s'appuiera donc, dans cette partie, principalement sur les données de la DIF portant sur l'année 2002 et qui peuvent être consultées in extenso, département par département, à la DIF : elles ont le mérite d'exister et d'être exhaustives, y compris sur les financements.

Cette enquête présente, cependant, des insuffisances qui en réduisent la fiabilité et la portée.

- D'abord, sur place, la mission a pu constater que les données chiffrées recueillies dans certains départements différaient de celles qui avaient été fournies à la DIF.
- Les termes utilisés dans le questionnaire (voir annexe 4) ne sont pas définis et reçoivent de la part des pilotes, des acceptions différentes.
- Ainsi la notion « d'action », unité de base de l'évaluation correspond-elle pour la DIF à un "projet" qui se démultiplie en un certain nombre d'opérations ou de sous-actions. Or il semble qu'au niveau de certains départements, l'action puisse être comprise comme une sous-action. Inversement, une association peut se voir financer un projet diversifié qui se compose de plusieurs actions et peut même recouvrir l'ensemble du fonctionnement de

l'association (cas de la Mayenne). Dans le premier cas le nombre d'actions est surévalué, dans le second, cas elle est sous-évaluée.

- Le questionnaire DIF présente une confusion entre la notion de familles et celle de parents, utilisant indifféremment l'un ou l'autre terme.
- Des termes comme ceux de "co-évaluateurs" ne sont pas toujours compris ou compris de la même façon. Ainsi, la "participation des parents" est-elle comprise de manière très stricte par certains départements dont les indicateurs seront nécessairement faibles (ex. : le Nord), alors qu'il y a des endroits où la participation des parents sera évaluée à 100 %.
- La typologie de la DIF s'avère excessivement détaillée et donc difficile à exploiter : ainsi il y a-t-il 12 possibilités de classer une action analysée sur le plan de sa localisation. De même "les modalités d'actions" qui sont au nombre de 10 pourraient être regroupées.
- Enfin, l'activité de soutien au réseau est considérée comme un domaine d'actions au même titre que, par exemple, l'accueil de la petite enfance ou le soutien aux parents d'adolescents ; elle pourrait figurer dans une rubrique spécifique, d'autant que la DIF y inclut : formation, animation, évaluation.

Il n'en reste pas moins que l'enquête DIF sur 2002 constitue un matériau de base de l'état des lieux des REAAP qui se caractérise par une multitude d'actions très diverses (2.2.2.1). Ces éléments seront complétés par les données recueillies dans les départements visités (2.2.2.2). En tout état de cause, pour créer les outils permettant une véritable évaluation nationale, il conviendra de revoir le questionnaire établi par la DIF dans le sens d'une simplification et d'un élargissement, mais sans le bouleverser afin de garder une base de comparaison. A cette fin, la mission proposera un nouveau questionnaire ainsi que des indicateurs de résultats à suivre chaque année (2.2.2.3).

2.2.1.1 Au plan national, des actions nombreuses et variées

➤ **Les actions REAAP recouvrent un très large éventail**

Pour donner une idée de la diversité des actions conduites dans le cadre des REAAP, la mission a demandé aux pilotes ou aux DDASS de donner des exemples concrets. La DDASS du Val-d'Oise, se limitant aux actions menées par les parents eux-mêmes fournit un descriptif partiel de celles de 2003 :

"UDAPEI du Val-d'Oise : organisation de journées trimestrielles de rencontre, sur des thèmes précis (40 à 50 personnes avec leurs enfants). Organisation de réunions mensuelles (10 à 15 personnes) en groupes de paroles avec un pédopsychiatre et une éducatrice spécialisée afin de permettre un échange d'expérience. Action sur Argenteuil en 2001, projet d'extension sur deux autres zones du département.

Espace Famille d'Auvers sur Oise : association de parents bénévoles. Permanence une fois par mois. Groupe de parole et réunions à thème une à deux fois par trimestre. Travail en partenariat avec l'association Temps de Rencontre, Temps de Parole.

AVERTI : association de parents d'enfants handicapés. Réunions entre les familles et le personnel de l'association de manière individuelle, afin d'informer les parents sur les problématiques de leur enfant et répondre à leurs questions. Ateliers thérapeutiques avec les enfants. Groupe de paroles avec les parents.

FCPE : action sur l'ensemble du Val-d'Oise, en particulier à Auvers-sur-Oise, Cergy, Ecouen, Jouy-le-Moutier, Montigny-les-Cormeilles, Saint-Leu-la-Forêt, Soisy-sous-Montmorency, Taverny et Villiers-le-Bel. Formation de porteurs de projets parents relais avec le Greta. Mise en place d'une permanence téléphonique pour les parents dont les enfants rencontrent des difficultés scolaires. Soirées d'échanges.

AFC du Val-d'Oise (Association Familiale Catholique) : Réunions de 10 mères afin d'échanger sur un sujet relatif à l'éducation de leurs enfants et sur la vie de famille. Actuellement, 7 chantiers sont opérationnels dans le Val-d'Oise. L'objectif est d'en ouvrir trois supplémentaires.

ARPADA : Association de parents d'enfants sourds. Organisation d'un stage sur un week-end en pension complète pour familles d'enfants sourds afin de créer des liens privilégiés avec les différents participants (professionnels, parents encadrants, enfants entendants, adolescents sourds). Parallèlement débats avec des psychologues, les adolescents sourds et leur fratrie."

On voit donc se dessiner un large éventail. Il y a aussi des conférences/débats, des ateliers de parents avec ou sans enfants, des forums, des expositions, des pièces de théâtre, des sorties en familles, de simples rencontres autour d'un café etc.

On pourra consulter en annexe la monographie concernant la Haute-Savoie qui illustre bien la variété des actions REAAP.

➤ **les actions recensées correspondent aux formes de soutien à la parentalité recommandées par les circulaires**

Le questionnaire de la DIF sur l'année 2002 comporte huit grandes rubriques :

- le recensement du nombre d'actions financées au titre des REAAP et le nombre de parents bénéficiaires
- les domaines d'actions (8 catégories) qui recouvrent les thématiques suivantes : accueil de la petite enfance, aide aux parents en conflit ou en voie de séparation, prévention et appui aux familles et plus fragilisées...
- les modalités d'actions (10 catégories) qui désignent les formes d'intervention : conférences/débats, groupes de paroles, permanences téléphoniques...
- la localisation de l'action (12 catégories) : bibliothèque, centre social, école...
- le territoire sur lequel a eu lieu l'action (7 catégories) : milieu urbain, milieu rural zone défavorisée
- les familles (4 catégories) : tous les parents, parents selon les classes d'âge de leurs enfants
- la participation des parents (3 catégories) : parents à l'initiative, animateurs, co-évaluateurs
- les financements (8 catégories) : financement REAAP, collectivités locales CAF, etc.

On dispose, avec cette enquête qui a été remplie par tous les départements, d'une bonne photographie permettant de connaître concrètement, par département, la nature des actions REAAP. La DIF a diffusé "les résultats de l'enquête auprès des pilotes départementaux sur les actions financées en 2002" dans un document intitulé REAAP année 2002 et diffusé en octobre 2003. On présentera ici uniquement les données agrégées sur le plan national et on renverra sur la DIF pour une présentation détaillée et pour les résultats départements par départements.

1. Le nombre d'actions financées au titre des REAAP

En 2002 le nombre d'actions REAAP en France métropolitaine et Outre-mer (hors Mayotte et Saint-Pierre et Miquelon) a été de 2883. Ceci représente 1 action pour 5 433 jeunes et 1,84 actions pour 10 000 jeunes.

Il n'existe pas de corrélation entre la population de moins de vingt ans et le nombre d'actions. Le département qui a déclaré le plus d'actions (129) est la Seine-Maritime, avec 337 798 jeunes de moins de 20 ans. Le département le plus peuplé en jeunes de moins de vingt ans, le Nord, avec 745 280 jeunes déclare 85 actions.

12 départements ont eu plus de 50 actions REAAP. Vingt départements en ont eu moins de 10. Le département qui déclare le moins d'actions est le Gers avec 35 585 jeunes.

2. Le nombre de familles bénéficiaires

Seulement 36 départements ont pu répondre à la question du nombre de "parents venus pour l'ensemble des actions REAAP du département", 66 338 parents "soit une moyenne de 1842 par département". Une extrapolation France entière - sans doute infondée sur le plan statistique - donnerait un chiffre d'environ 190 000 parents.

Il y a dans le questionnaire et dans les réponses des confusions manifestes entre la notion de familles et de parents.

3. Les domaines d'actions

Sur les domaines renseignés pour 2002 (99,5 %) et regroupés suivant les catégories proposées par l'IGAS pour les futurs questionnaires DIF (voir plus bas), les résultats sont les suivants :

38 %⁶ relèvent du domaine des familles fragiles et des parents en conflit ou séparation

18 % du soutien aux parents d'adolescents et de préadolescents

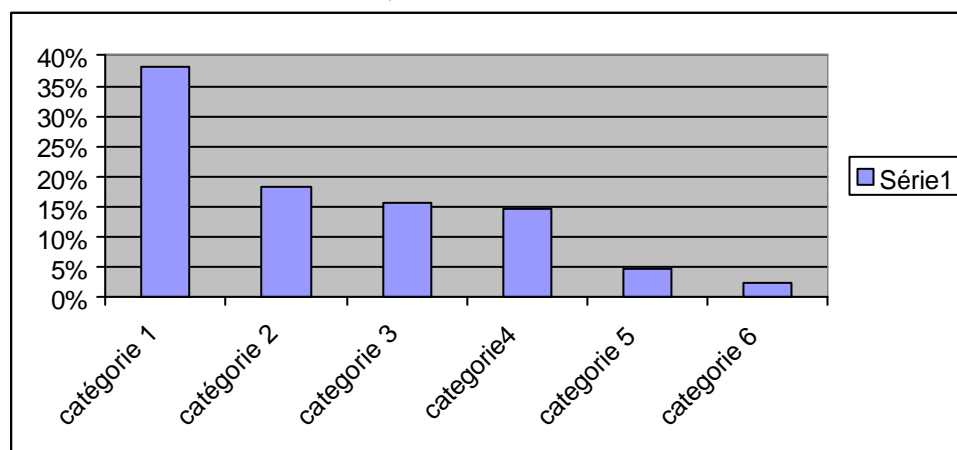
16 % de l'accueil de la petite enfance

15 % de l'amélioration des relations entre les familles écoles

5 % de l'articulation vie familiale/ vie professionnelle et de la place faite au père

3 % autres

(la DIF inclut dans les domaines d'action le secteur un peu différent du soutien au réseau qui représente ici 4,8 % des actions conduites)



⁶ Chiffres arrondis en dessus et en dessous de 0,5.

Il apparaît que les objectifs des REAAP sont relativement bien respectés : priorité à l'intervention généraliste mais non exclusion des familles les plus en difficultés. Place importante faite aux problèmes des adolescents. Importance mais moins grande que demandée dans la circulaire 2001 à la question des relations avec l'école.

4. Les publics :

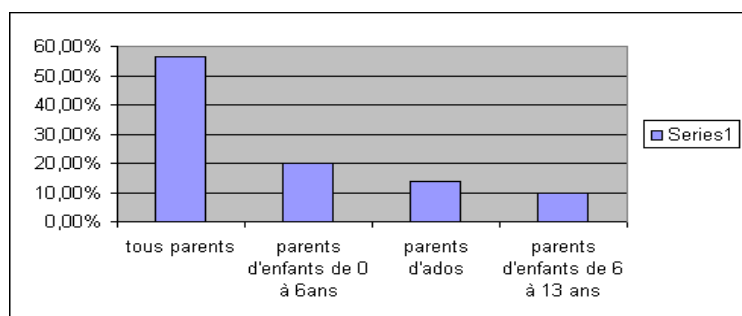
3 % non renseignés

57 % des actions s'adressent à tous les parents

20 % aux parents d'enfants de 0 à 6 ans

14 % aux parents d'ados

10 % aux parents d'enfants de six à 13 ans



Ces distinctions par classe d'âge ne sont pas très claires. Elles font, néanmoins, ressortir la vocation généraliste des REAAP et la place des parents de jeunes enfants.

5. Les modalités d'actions :

4 % non renseignés

35 % groupe de paroles, groupe de parents, groupes d'activités parents

15 % cycles de conférences/ débats

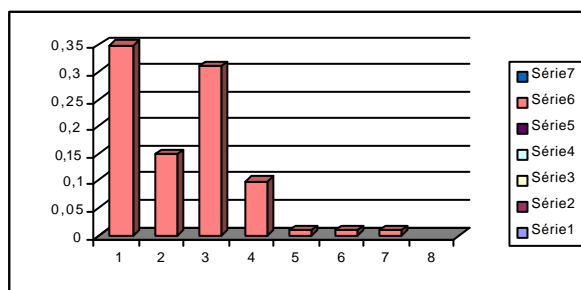
31 % groupe d'activités parents /enfants, lieux d'accueil parents/ enfants, vacances ou sorties en familles

10 % en lieu d'accueil, lieu d'écoute individuelle

1 % en permanence téléphonique

1 % en adultes relais

1 % Autres



Près de 70 % des actions s'adressent aux seuls parents, le reste recouvrant des actions mixtes parents/enfants. Généralement, les pilotes et les comités d'animation sont attentifs à exclure des REAAP les actions destinées aux enfants seuls.

6. Le lieu des actions :

4 % non renseignés (base : 2765 actions)

Centre social et socio-culturel : 26 %

Centre de loisirs, de PMI, lieu d'accueil de jeunes enfants, ou parents/enfants : 22%

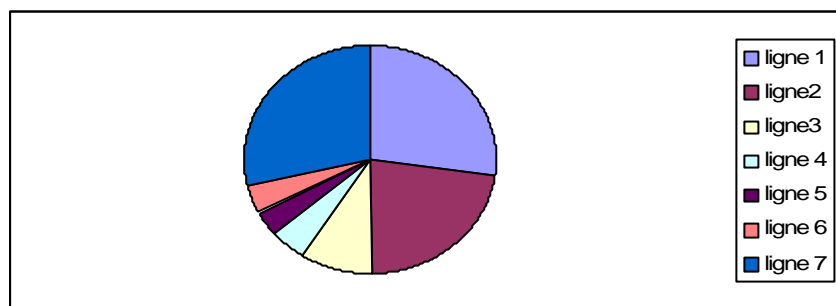
Etablissement scolaire : 9%

Espace itinérant : 5%

Bibliothèque, ludothèque, médiathèque, café-club : 3, 5%

Maison rurale, maison des parents : 4%

Autres : 28%



Cette rubrique constitue un indicateur de proximité mais aussi de contribution en nature : les locaux étant souvent mis à disposition gratuitement. Avec les centres sociaux, les lieux d'accueil de l'enfance représentent près de 50% des lieux d'exercice des REAAP. Les espaces itinérants, très coûteux sont intéressants parce qu'ils vont à la rencontre des parents isolés, notamment en milieu rural.

7. Le territoire couvert :

On distingue ici principalement :

les zones en difficulté (ZEP, REP, ZUS, contrats ville) :

milieu urbain

milieu rural et semi rural

Cette rubrique, importante pour connaître le maillage du territoire est difficile à exploiter, la DIF recensant ici 3514 actions, alors qu'il en existe de 2883 en tout. En regroupant le milieu rural et semi rural on obtient 721 actions soit 20 % des 3514 actions. Les milieux non urbains ne semblent donc pas particulièrement délaissés.

8. La participation des parents :

16 % des actions sont à l'initiative de parents

19 % des actions sont animées par des parents

20 % des actions sont co-évaluées par les parents

Les réponses à cette partie du questionnaire DIF sont en décalage avec les informations recueillies par la mission sur le terrain où il apparaît que les actions menées par les parents sont en très petit nombre. On ne peut que s'étonner que les questions posées aux pilotes par la DIF en termes très précis puissent être renseignées par elles beaucoup plus exactement que la

question générale évoquée plus haut sur le nombre de familles "venues" à des actions REAAP qui n'a reçu de réponses que dans 36 départements.

En ce qui concerne la notion de co-évaluation, celle-ci n'ayant pas été préalablement définie, la validité du pourcentage indiqué est sujette à caution.

On peut donc estimer que les réponses à cette partie du questionnaire recouvrent imparfaitement la réalité du mode d'implication parentale dans les actions. Elles alimentent l'idée que les actions REAAP sont pour plus de la moitié réalisées sous le contrôle direct des parents, ce qui semble manifestement être surévalué.

9. Le soutien au réseau :

5 % des actions représentent du soutien au réseau des REAAP : animation des CAD ou des Comités locaux, formation, évaluation.

La mission propose que cet aspect ne soit pas assimilé à une action REAAP proprement dite puisqu'il s'agit là du fonctionnement du réseau lui-même (voir plus loin).

2.2.1.2 Dans les départements visités, les données reflètent les orientations de la DIF

Les données quantitatives détaillées figurent dans les monographies en annexe (voir annexes 9 – 10 – 11 – 12 – 13). On présentera ici un tableau comparatif des six indicateurs de résultats retenus par la mission.

Ce tableau est à interpréter avec précaution, notamment parce que les deux unités de compte à savoir "l'action" et "la famille", se prêtent à acceptions variables.

Les indicateurs d'impact, de mobilisation et de proximité sont renseignés à partir des réponses au questionnaire 2002 de la DIF. Les indicateurs de renouvellement des actions et d'encadrement sont renseignés à partir des données obtenues sur le terrain par la mission.

TABLEAU COMPARATIF DES INDICATEURS EN 2002

	France entière	Nord	Val-d'Oise	Haute-Savoie	Loir-et-Cher	Mayenne
Indicateur d'impact chez les jeunes (nb d'actions pour 10000 jeunes)	1,84	1,1	1,5	6,1	2,9	1,6
Indicateur d'impact sur les familles (familles touchées/population)		0,3%	0,08%	0,9%	0,3%	NR
Indicateur de mobilisation ⁷ (taux d'actions avec participation des parents)	57%	2,3%	23%	84%	100%	NR
Indicateur de renouvellement des actions		11%	30%	NR	NR	NR
Indicateur d'encadrement (nb de Comités locaux d'animation)		5	5	3	2	NR
Indicateur de proximité (nb d'actions en zone rurale et semi-rurale)	25%	17%	5,8%	68,2%	91%	25%

La différence entre les départements s'explique dans plusieurs cas par les divergences d'interprétation des pilotes qui ont répondu au questionnaire de la DIF : le cas le plus

⁷ on y inclut ici les parents co-évaluateurs, comme dans l'enquête DIF.

spectaculaire est celui de l'indicateur de mobilisation. Le Nord a une interprétation très rigoureuse de la participation des parents (2,3 %) alors que le Loir-et-Cher donne un chiffre de 100 %.

2.2.2 *Les propositions de la mission*

Il est impératif de créer une culture de la remontée d'information et de se donner les moyens de suivre les évolutions. La mission estime que les REAAP devraient disposer d'un outil permettant une évaluation annuelle suivie :

Le questionnaire de la DIF portant sur l'année 2002 et exploité en 2003 représente un progrès et fournit une bonne photographie du dispositif des REAAP. C'est une base de départ. Pour l'améliorer sans le bouleverser (afin de permettre les comparaisons), la mission propose :

-- de l'accompagner *d'un lexique* définissant les termes du questionnaire pour lever les malentendus autour de certaines notions : confusion entre familles et parents (ce qui multiplie ou divise éventuellement le chiffre par deux), notion de parents/animateurs ou encore « articulation vie familiale-vie professionnelle ». Les distinctions entre les parents sur la base de l'âge des enfants devront être clarifiées.

-- de regrouper et simplifier les rubriques suivantes : domaines d'actions, modalités d'actions, localisations de l'action, territoires.

-- que les données concernant *l'animation* des REAAP soient mieux identifiées et extraites de la rubrique "domaines d'actions". Quelques compléments sur l'encadrement administratif seraient utiles.

-- que la « veille » évaluative concentre sur *quelques indicateurs synthétiques de résultats (6 au total) renseignés chaque année*. Ces indicateurs devraient être calculés par département et au niveau national sur la base de la population.

- une donnée essentielle est le nombre de familles et de jeunes touchés par les actions REAAP. Cela pourrait se traduire par un :

Indicateur d'activité :

- nombre d'actions pour 10 000 jeunes de moins de vingt ans
- en 2002 : moyenne nationale : 1,84

Indicateur d'impact :

- nombre de parents touchés par des actions REAAP sur nombre d'habitants
- à travers seulement 36 départements : 66.338 familles

- compte tenu de la finalité particulière des REAAP, il convient d'intégrer dans les indicateurs, l'objectif de participation des parents. Cela peut se traduire par un :

indicateur de mobilisation :

- pourcentage d'actions où les parents sont à l'initiative ou animateurs rapporté au nombre total d'actions. On exclut ici la notion parents co-évaluateurs, considérée comme trop confuse.
- moyenne nationale : 37 % en 2002

- L'autre finalité essentielle des REAAP la constitution de réseaux de proximité, il paraît intéressant de se préoccuper du maillage du territoire : à cet égard la proportion d'actions en zone rurale ou semi rurale peut être significative. Le nombre de Comités d'animations locaux, qui se situent au plus près des besoins est également un signe de proximité.

Cela peut s'exprimer en :

indicateur de proximité :

- nombre de Comités d'animations locaux
- moyenne nationale : inconnue

indicateur de maillage du territoire :

- pourcentage d'actions en zone rurale ou semi-rurale
- moyenne nationale : 20% en 2002.

- Pour un dispositif de petite ampleur mais qui se veut facteur de mobilisation et d'innovation, le taux de renouvellement des actions est également une notion intéressante :

indicateur de renouvellement :

- taux d'actions nouvelles par rapport à la totalité des actions
- moyenne nationale : inconnue

La mission propose de retenir ces six *d'indicateurs de résultats* qui pourraient être chaque année renseignés dans les départements puis au niveau national (voir plus bas).

A ces indicateurs de résultats on ajouterait les trois indicateurs de coût évoqués au chapitre 3 paragraphe 4.

On trouvera en annexe le questionnaire proposé par la mission.

Il comprend 5 chapitres :

- les grands agrégats
- les actions
- le travail en réseau
- les financements
- des indicateurs

Conclusion

Il aurait été évidemment essentiel de pouvoir resituer les actions REAAP au sein de toutes les activités menées par les administrations, les institutions, les associations dans le domaine de la parentalité. Le soutien à la parentalité est aussi au cœur de l'action quotidienne des CAF, et se retrouve dans la politique de la ville et dans les actions du FASILD. Au sein de ce vaste champ, les REAAP ne représentent qu'une partie infime, même si elle est originale par son caractère généraliste, participatif pour les parents et par le travail en réseau.

Au final, si l'on regarde « en surface » les actions REAAP telles qu'elles se reflètent à travers l'enquête de la DIF et telles que la mission a pu les recenser et les observer dans les cinq départements, il est possible de répondre à la question de "l'efficacité en termes quantitatifs", en affirmant que :

➤ depuis le début⁸, le dispositif s'analyse en *une multitude de micro projets bien centrés sur les objectifs qui lui sont assignés* : des actions collectives pour les parents et en partie par les parents. La place des groupes de paroles et des groupes de parents est majoritaire.

➤ la part des *actions orientées sur les parents en difficulté* et sur les territoires en difficulté est majoritaire mais non dominante, conformément aux intentions des pouvoirs publics. L'approche reste généraliste.

➤ l'accessibilité et le maillage sur le territoire sont moins bien renseignés, mais l'existence et le développement de REAAP locaux est le signe d'un effort de couverture du territoire. Au total *le dispositif est accessible*, du fait de la grande variété des lieux où se tiennent les actions et d'un maillage territorial qui tend à être équilibré. La proportion d'actions réalisées dans les établissements scolaires est intéressante à noter (9 % des actions).

Il est possible d'améliorer la connaissance et le suivi de ce dispositif en développant la culture d'évaluation et en se donnant des outils de mesures rigoureux et simples avec notamment quelques indicateurs de résultats.

2.2.3 *l'aspect qualitatif de l'efficacité*

De manière complémentaire avec le volet quantitatif de l'efficacité qui a trait au nombre d'actions en totalité et par catégorie, le regard sur la qualité devrait permettre de juger si :

- chaque action prise séparément respecte des critères de qualité et de bonnes pratiques.
- dans leur ensemble les actions, du point de vue de leur contenu et de leur méthode permettent un vrai soutien à la parentalité : qualité des informations, de l'écoute, des échanges, des interventions des professionnels, incitation et appui à des changements positifs. A cet égard, l'évaluation devrait se fonder sur le jugement et la pratique des usagers/parents : évolution de leur compréhension des problèmes, de leurs compétences parentales, effets sur les rapports intra familiaux, conséquences sur leurs comportements et ceux de leurs enfants etc.
- il se présente des aspects de non-qualité (accessibilité difficile, informations inexactes, caractère trop ponctuel des actions...) ou des risques d'effets pervers ("blâme de la victime", normalisation, inégale valorisation des uns ou des autres...).

Mais, de par son objet même, on l'a vu, la qualité d'une action REAAP est particulièrement difficile à estimer : place prépondérante des aspects interpersonnels, complexité des déterminants etc. La mission n'a dès lors pas été surprise de constater qu'il n'existe pas de doctrine ni d'outils d'évaluation sur le volet "qualité", en dehors de quelques approches intéressantes (comme celle de la DDASS du Nord et du REAAP de Haute-Savoie). De même il n'existe pas d'étude d'envergure sur les attentes et les satisfactions des parents en matière de soutien à la parentalité, ce qui constitue un gros manque.

La mission estime qu'il est cependant possible de raisonner sur ces questions de qualité, même sans disposer de preuves ou de démonstrations irréfutables.

⁸ Voir en annexe 13 les bilans 1999 à 2001.

Après avoir développé quelques considérations générales sur les critères de qualité (2.2.2.1), nous examinerons les actions REAAP du point de vue des deux critères les plus significatifs de la démarche REAAP : la participation des parents et la mise en réseau des acteurs (2.2.2.2). La question des groupes de paroles faisant l'objet de controverses, nous lui consacrerons un développement particulier (2.2.2.3). La mission aura ainsi rassemblé un faisceau d'indices susceptibles d'éclairer le sujet.

2.2.3.1 Des critères de qualité rigoureux mais pragmatiques

D'abord, comme tout projet administratif de type éducatif, une action REAAP doit respecter des principes de rigueur méthodologique dans la conduite d'un projet :

- se donner un cadre éthique (principes de non-malveillance, de bienveillance, d'équité...)
- s'adresser à un public précis, définir des objectifs et des résultats attendus (résultats immédiats : compréhension, acquisition de connaissances, appréciation, convivialité... et résultats à plus long terme : incitation à la réflexion, changement de regard, évolution du comportement et du rapport à l'autre...)
- s'appuyer sur des méthodes et des outils validés
- inclure, si possible, des critères et des modalités d'évaluation

Ce cadrage doit être au service d'un contenu et de thèmes pertinents, en adéquation avec les attentes et les possibilités du public.

On retrouve ces notions dans les critères de qualité tels qu'ils ont été énumérés par les pilotes interrogés par l'IGAS. Pour la CAF du Val-d'Oise (voir annexe 13) ce sont par exemple :

- *la problématisation sur la base d'un diagnostic*
 - *la pertinence*
 - *la démarche méthodologique participative*
 - *l'inscription dans la durée*
 - *la capacité de produire du changement*
 - *l'implication des parents*
- Une question importante se pose : comment l'évaluation des REAAP doit-elle se positionner au regard du critère de durée qui figure en tant que principe fondamental dans la Charte des REAAP (principe n° 8).

Les actions d'appui à la parentalité supposent une continuité dans le temps, les comportements ne se modifiant pas du jour au lendemain. Dès lors deux questions d'ordre pratique se posent :

- les actions ponctuelles doivent-elles être bannies ?
- le principe de continuité est-il compatible avec la volonté, présente dans plusieurs circulaires de renouveler les actions, d'introduire de nouvelles pratiques et de ne pas être enfermé dans la pluri-annualité ?

A l'examen des situations locales la mission a relevé que :

- le renouvellement des actions est très divers suivant les départements. Le Nord privilégie la reconduction et a un taux de renouvellement de 11 %, cependant que le Val-d'Oise ou le Loir-et-Cher s'efforcent au renouvellement (30 % des actions en 2002)
- les actions qui obtiennent un financement pour leur renouvellement sont estimées par les pilotes suffisamment pertinentes et efficaces pour devoir être prolongées dans le temps (cf. la doctrine instituée en Haute-Savoie – annexe).

La mission ne retient pas la référence à la durée comme un critère fondamental de qualité, ne serait-ce qu'en raison de la faiblesse des financements REAAP, mais suivant les modalités de l'action, elle peut être un déterminant majeur de l'efficacité.

- Dans le même ordre d'idées, comment positionner la question des "projets innovants" évoqués dans la circulaire 2002 ?

Les pilotes et les acteurs de terrain n'accordent pas en soi une grande importance à cette notion considérée comme imprécise et sujette à caution. Peut-être entend-on comme projets innovants des actions destinées à lever des obstacles considérés comme particulièrement difficiles : équipement itinérant pour désenclaver les familles isolées dans les campagnes, initiatives pour rejoindre les familles "qui demandent rien", actions s'adressant plus particulièrement aux pères, actions conduites exclusivement par les parents sans l'appui de professionnels, projets recourant à des formes d'animation inusitées (théâtre, musique, clown etc). En tout état de cause, les acteurs locaux estiment qu'il est plus important de mener des actions de qualité, répondant à des besoins identifiés et avérés que de rechercher "l'innovation" ou l'originalité en soi.

2.2.3.2 *la participation des parents : une qualité essentielle*

Il s'agit là d'une dimension essentielle et tout à fait spécifique aux REAAP. On l'envisagera sous l'angle de :

- l'initiative et de l'origine des projets pour voir dans quelle mesure ils impliquent, les parents de façon directe ou de manière indirecte (études de besoins).
- la participation des parents à la mise en œuvre des actions : animation et co-évaluation.

➤ **Les parents peuvent être à l'origine des projets**

- La question de l'origine et de l'initiative des projets est particulièrement significative au regard des objectifs du dispositif REAAP puisqu'il vise à mobiliser et à engager les parents eux-mêmes. D'emblée un obstacle d'ordre juridique apparaît : l'impossibilité pour des parents en tant que tels d'obtenir un financement pour un projet. Tout projet doit émaner d'une personne morale ; les parents porteurs de projets sont donc dans l'obligation soit de s'arrimer à une association existante soit se constituer en association. Il n'y a pas dans ce secteur l'équivalent des Fonds de participation des habitants qui existent dans le cadre de la politique de la ville. Les parents sont nécessairement "médiatisés". Cette difficulté n'a pas cependant fait l'objet de véritables récriminations auprès de la mission : les parents ou leurs associations se plaignent surtout des exigences et des lourdeurs bureaucratiques qui accompagnent la déposition d'un projet et expliquent que surtout, pour eux, c'est l'écrit et le "rendre compte" qui fait problème (voir en annexe la monographie du Nord).
- Selon l'enquête DIF de 2002, 460 projets, soit 16 % sur les 2883 recensés en France auraient pour origine les parents. A défaut d'acception commune par les pilotes qui ont répondu à l'enquête de la notion de "parents à l'initiative du projet" (les données recueillies dans les départements semblent trop hétérogènes pour être fiables), on retiendra ce chiffre seulement à titre d'indice : il témoigne, à tout le moins, qu'un certain nombre d'actions REAAP sont effectivement en lien avec une demande voire des démarches actives de la part des parents.

- Pour autant, on peut se poser la question de savoir si l'information des familles c'est-à-dire de la population, sur l'existence des REAAP et sur les actions (conférences/débats, groupes de parents, ateliers, permanences...) est suffisante. Le caractère confidentiel des appels à projet, quand ils existent, demeure la norme dans de nombreux départements. Dans d'autres, de réels efforts de communication ont été entrepris sous des formes variées : affiches dans les municipalités et les centres sociaux ou les écoles, dépliants, sites internet, journal du réseau, journées et forums organisées par les REAAP et dans certains cas la publication "Vie de famille" de la CAF. Les initiatives prises en la matière par le REAAP de Haute-Savoie (systématisation, régularité et maillage de l'information par des canaux et supports multiples) (cf. annexe 12) méritent d'être soulignées. Par ailleurs, il est certain que les Comités locaux qui agissent par le canal de petites associations de proximité assurent une vraie circulation de l'information...

Mais globalement les DDASS et d'autres partenaires (cf. l'URIOPSS du Nord, UDAF du Bas-Rhin) reconnaissent que des efforts de communication restent à faire : plusieurs les ont inscrits à leur programme pour 2004, les Yvelines, le Bas-Rhin, le Nord.

- Une autre question importante se pose : quel est donc le type de familles touchées par les REAAP, concernées par des actions REAAP ? S'agit-il essentiellement des classes moyennes et supérieures (voir plus loin l'analyse sur les groupes de paroles) ? On ne dispose pas de données à ce sujet. Mais la mission peut témoigner que, sur le terrain, l'une des problématiques des responsables des REAAP et des porteurs de projets est de rejoindre les "demandent rien", c'est-à-dire les familles isolées, marginalisées qui, selon une expression imagée, « *ne connaissent pas le chemin de l'école* » et n'ont pas l'idée qu'elles pourraient être aidées. Dans le Val-d'Oise, la Haute-Savoie et le Loir-et-Cher par exemple (voir annexes monographiques) se sont mises en place des stratégies pour rejoindre ces familles : organisation de fêtes de quartier, sorties, communication de bouche à oreille, invitations répétées à des réunions. Mais les collectivités locales, centres sociaux, maison de quartiers, associations et familles qui mettent en place des démarches volontaristes de ce genre insistent sur leurs difficultés, la patience nécessaire (faire venir une famille dans un groupe peut requérir une durée de deux ans) et le caractère contre-productif du "*vouloir aller vite*".
- Outre l'initiative des parents, un autre fondement pour le montage de projets REAAP consiste à les faire naître à partir d'études de besoins, d'analyses sociologiques, de diagnostics et à les inclure dans des projets locaux bien préparés et si possibles participatifs. A l'origine, les projets furent issus en 1999, essentiellement d'une formalisation de l'existant et cela entraîne des conséquences jusqu'à aujourd'hui, en raison de l'importance de la reconduction d'année en année. C'est en vérité, au fur et à mesure du développement du réseau que les questions de diagnostic local se sont posées dans les comités d'animation. La première étape a été en général, comme dans le Val-d'Oise, l'élaboration d'états des lieux, ou de répertoires sur l'existant. Ce qui est le plus répandu aujourd'hui ce ne sont pas des études de besoins spécifiques aux REAAP (même si l'on peut citer des exceptions comme en Haute-Savoie, dans le Bas Rhin ou la Manche) mais des analyses ou des diagnostics sur les problèmes locaux de la parentalité inclus dans des documents plus vastes comme les schémas directeurs des CAF, les schémas enfance famille des départements ou les diagnostics établis dans le cadre des contrats de ville ou des projets de territoire ou encore dans les contrats temps libre, les contrats locaux d'accompagnement scolaire, etc.

➤ **L'existence d'actions animées par les parents a pu être confirmée**

- Pour illustrer ces formes d'actions, la mission retient 2 exemples fournis par la DDASS du Nord :

- "Association école avec les parents : « action parents »

Un local réservé aux parents est installé à l'intérieur d'une école primaire. Une quinzaine de parents se réunissent une fois par mois pour discuter du planning des activités (sorties collectives, ateliers parents enfants...) et des difficultés rencontrées lors des ateliers du mois précédent. Les principaux objectifs de l'action sont de favoriser la réussite scolaire des enfants, favoriser la relation parent- enfant- enseignant, associer les parents au cursus scolaire de leur enfant et revaloriser les parents aux yeux de leurs enfants et de la communauté éducative.

- Association Familiale Catholique : « chantier éducation »

Il s'agit d'un groupe de paroles de mères de famille, animé par des parents. Le groupe se réunit une fois par mois dans le domicile de l'un des parents, et discute sur des thèmes préalablement définis avec le groupe en début d'année (l'argent de poche, la violence au sein de la famille...). Chaque maman prépare la discussion en famille, et pose des questions à son conjoint, à partir d'un questionnaire préparé par les animateurs, et donné plusieurs jours avant la réunion."

- La DIF retient dans son questionnaire, (voir annexe 4) la notion de "parents animateurs" et de "parents co-évaluateurs". Les données recueillies sur le plan national fournissent les chiffres de 534 actions dont les parents sont animateurs (soit 18,5 %) et de 580 où les parents sont co-évaluateurs (20 %). A noter que la "co-évaluation" est perçue par la mission comme par le terrain comme un concept confus : co-évaluateurs avec qui et en quoi ?

Il n'est pas possible de garantir, même à minima, la fiabilité de ces chiffres. Cela n'empêche pas qu'au vu des déplacements sur place de la mission et de quelques études de cas la participation active, l'implication et l'engagement d'un certain nombre de parents apparaissent comme une caractéristique, c'est-à-dire une qualité, un élément de qualité des REAAP.

2.2.3.3 La mise en réseau des acteurs : une qualité structurante

Elle fait l'objet d'avis convergents et peut être objectivée.

➤ **les bénéfices de la mise en réseau sont reconnus**

Tant les acteurs institutionnels que les acteurs de terrain ne cessent de mettre en avant cet effet positif et structurant des REAAP : création de liens entre institutions, mise en relation d'associations, de professionnels et de parents, circulation de l'information et en définitive création de véritables réseaux entre acteurs qui, avant les REAAP, s'ignoraient et ne pouvaient pas travailler ensemble.

Ainsi la CNAF estime que *"la dynamique partenariale des REAAP a, dans certains départements, bousculé les organisations territoriales et sectorisées des institutions et professionnels de la familles pour construire et développer des approches nouvelles au profit*

des familles. A l'inverse, dans quelques départements le fonctionnement des REAAP a seulement permis la mise en place d'un comité de financeurs qui décide des projets à financer. Dans ce cas de figure, le REAAP n'est en effet qu'un dispositif de plus".

En terme de partenariat, les REAAP ne se fondent pas sur un « partenariat conventionnel » dans lequel chaque acteur s'engage sur des obligations mutuelles à partir de programmes d'actions préétablis. En effet, dans un travail en réseau, les acteurs concernés par une question s'associent pour réfléchir ensemble, échanger et mutualiser des pratiques et gagner en efficacité. La spécificité des REAAP en terme de partenariat s'illustre dans la mobilisation et le dynamisme des acteurs, « l'inter-connaissance » et la mise en place de projets innovants."

➤ **la mise en réseau a permis d'étendre le nombre des acteurs et facilité le maillage territorial**

- La mission s'est efforcée de vérifier dans quelle mesure cette mise en réseau allait au delà de la mise en relation des acteurs institutionnels et associatifs traditionnels et pouvait donc concerner de petites associations de terrain, des associations de parents d'élèves, des groupes de proximité etc. Ainsi, dans le département du Nord où la notion de participation des parents est conçue de manière particulièrement restrictive (2,7 % des actions versus un taux de 57 % France entière suivant l'enquête DIF pour toute la France) à l'examen détaillé des comptes-rendus de réunion des REAAP locaux dans chacun des 5 arrondissements, il apparaît qu'une multitude d'acteurs sont activement engagés dans le réseau local. En dehors des pilotes et de la DDASS dont la présence apparaît constante, l'on voit des représentants de municipalités, de lieux d'accueil (crèches, haltes-garderies), de petits centres sociaux et de petites associations purement locales (dans le Douaisis par exemple : association Petit à petit, La bouée des jeunes, l'AFAD de Douai, l'association Arlequin, une association de prévention), siéger et participer aux travaux du réseau local. En Haute-Savoie, la constitution de réseaux locaux résulte de la nécessité de mettre en relation l'ensemble des petites associations œuvrant dans le champ du soutien à la parentalité, les collectivités locales, les CCASS...
- La mission constate que les REAAP permettent effectivement une mise en relation, un travail en commun de nombreux acteurs de proximité qu'il s'agisse du milieu urbain ou du milieu rural (l'enquête DIF 2002 y situe 460 actions, soit 16 % des projets). C'est sans doute la raison pour laquelle de plus en plus d'acteurs institutionnels (municipalités, conseils généraux, éducation nationale) s'impliquent dans les REAAP. Le développement des cofinancements peut être considéré comme un indicateur du succès de cet effort partenarial considérable. La mise en réseau est devenue une réalité : c'est un élément de qualité des REAAP.

2.2.3.4 Les groupes de paroles sont une illustration de la participation des parents

Il est utile de consacrer un passage de ce rapport aux groupes de parole, parce qu'il s'agit là de la première "production" des REAAP (14 % stricto sensu, 29 % si l'on y inclut les groupes de parents, d'après l'enquête DIF 2002) et parce que ce type d'action est encore source d'interrogations de la part des financeurs, attachés à des modalités d'action plus classiques. On présentera de cet "objet" une analyse de type sociologique et une description pratique de nature administrative.

► les groupes de parole ont fait l'objet d'études sociologiques

Une enquête de la Fédération nationale des écoles de parents et des éducateurs (EPE) financée par la CNAF permet de cerner la notion de groupe de parole⁹.

Les groupes de paroles de parents se développent dans les années 90 et se substituent aux réunions de parents mises en place jusque là par l'EPE, dans le cadre de son travail de soutien à la parentalité. En effet « *à partir des années 80, les parents ne viennent plus aux réunions. Ils attendent autre chose* ». L'étude de l'EPE fait l'hypothèse d'un lien entre ces nouvelles attentes et le développement de la "culture psychologique" liée à la diffusion d'émissions de radio ou de magazines spécialisés dans les relations parents enfants (« effet Dolto ») dans les années 70-80.

Dans ce contexte, les professionnels de la prévention et de la réparation du lien familial sont amenés à revoir leur méthode dans le sens de la non-directivité et mettent en place des groupes de parents (6 à 12 parents), organisés pour faire avant tout circuler la parole : des *"espaces où les parents peuvent apprendre des difficultés qu'ils ressentent, où ils peuvent se libérer, voire se soulager des tensions liées au fait même d'être père et mère"*. Les thèmes sont des prétextes pour permettre à la "plainte" de s'exprimer, et grâce à l'échange « de se désingulariser », avec un effet de déculpabilisation, de sécurisation et d'incitation à la réflexion. L'animateur, en général un psychologue, a pour rôle de fixer le cadre, les règles du jeu et si possible de donner un sens à la parole des participants en fournissant des informations et en offrant des clés de l'interprétation.

La recherche de l'EPE distingue deux types de groupes de paroles du point de vue sociologique et trois catégories du point de vue des types de leur fonctionnement.

▪ Typologie selon la catégorie des participants :

-- Les groupes de paroles, dans leur forme initiale sont des groupes fermés, proposés à des personnes qui s'inscrivent individuellement, ne se connaissent pas d'avance (l'anonymat facilite la parole) et s'engagent à une fréquentation régulière. De fait, ces groupes sont fréquentés essentiellement par des couches moyennes et supérieures disposant d'un capital scolaire et familiales de la psychologie, majoritairement des mères, mariées, salariées qui viennent dans le but d'échanger et d'apprendre par les autres : les thèmes sont en réalité, des prétextes à s'exprimer.

-- L'autre catégorie de groupe s'adresse à des couches sociales défavorisées : l'initiative vient souvent d'un travailleur social, les participants se connaissent souvent avant, (pour que les groupes de parole réunissant des parents ouvriers et faiblement diplômés « prennent » et se maintiennent dans la durée, il faut que ces parents soient préalablement liés, qu'ils forment déjà un groupe). Ces groupes sont plus ouverts que ceux de la catégorie précédente. L'animation est plus didactique autour de thèmes précis. Les gens s'expriment moins et le groupe met plus de temps à fonctionner. Le ressort du groupe est affectif et relationnel. Mais ces groupes qui, selon l'EPE, mériteraient davantage le nom de réunions de parents ou de groupes de parents peut aussi jouer un rôle libérateur et "enveloppant".

⁹ Se livrer pour se délivrer. O. Masclat, S. Rozier. Octobre 2000.

▪ Typologie selon les attentes des participants :

-- « le premier type réunit des parents d'adolescents aux conduites jugées déviantes. Confrontés à des situations particulièrement anxiogènes pour lesquels ils ne parviennent pas à trouver de solution, ils rejoignent le groupe, moins pour trouver des remèdes à la situation qu'ils vivent que pour conjurer le sentiment d'impuissance qui les a envahis ».

-- le second type de groupes « réunit des mères d'enfants en bas âge, aux contacts sociaux peu fréquents et peu denses, qui s'interrogent sur leur capacité à assumer leur rôle parental et espèrent trouver dans le groupe un collectif susceptible de répondre à leurs interrogations ».

-- la troisième catégorie rassemble des mères qui cherchent moins à résoudre d'éventuels problèmes relationnels avec leurs enfants que "pour rompre un isolement pesant et tenter de nouer des relations durables avec d'autres personnes. La question des enfants est ici plus un prétexte qu'un véritable objet de préoccupation".

Les bénéfices que les participants retirent de ces groupes sont une capacité de distanciation, une plus grande confiance en eux-mêmes et un plus grand « autocontrôle ». Ce qui change surtout est « le regard porté sur l'enfant, sur soi et sur les difficultés rencontrées ».

➤ **Le cadrage administratif des groupes de paroles a progressé**

Pour clarifier ce type d'activité, les différentes administrations concernées par des projets de groupes de paroles ont élaboré dans le Nord, autour de la DRASS, une fiche descriptive qui en définit de façon précise les contours (différence avec les groupes thérapeutiques, les groupes d'informations, avec les consultations donnant lieu à des conseils individualisés...) les objectifs, les conditions de fonctionnement et les modalités d'évaluation¹⁰.

L'activité de groupes de paroles peut donc être bien cernée avec précision sur le plan administratif. La mission a pu constater que ce mode d'action était privilégié dans les départements les plus dynamiques parce qu'il permettait aux parents de prendre en charge des problèmes de manière spontanée, sans médiation, ni « vérité officielle ».

2.2.3.5 Propositions

La mission ne peut qu'être prudente sur la qualité des actions REAAP estimées une par une car elle juge que chaque projet doit faire l'objet d'un examen rigoureux sur le plan de la méthodologie adoptée.

Sur le plan de la qualité globale du système des REAAP pour l'évaluation de laquelle nous avons privilégié deux indicateurs significatifs : la participation des parents et la dynamique de mise en réseau, la mission estime qu'elle peut être améliorée de plusieurs façons, en :

-- renforçant les actions de communication au niveau des départements et des territoires pour faire connaître les REAAP à la population et pour faire comprendre les possibilités qu'ils ouvrent et inciter les familles à s'y investir

-- gardant présent à l'esprit la nécessité de rejoindre les « demandent rien » et en développant pour cela les initiatives de proximité et les actions de parents à parents

¹⁰ Guide à l'usage des porteurs de projet en parentalité. Drass Nord Pas de Calais. 2003.

-- encourageant les pilotes à élargir et à dynamiser la mise en réseau des acteurs, notamment à des niveaux de proximité infra départementale. Ceci nécessite, on l'a vu précédemment, une doctrine claire sur le financement de l'évaluation.

Conclusion sur l'efficacité des REAAP

D'une façon générale, l'efficacité des REAAP, examinée tant du point de vue quantitatif que qualitatif est réelle même s'il est difficile de démontrer cette affirmation de façon scientifiquement incontestable. Les données quantitatives montrent que les REAAP poursuivent bien les objectifs qui leur sont assignés et obtiennent des résultats. Si l'on regarde la qualité du dispositif sous l'angle des deux éléments qui font l'originalité des REAAP : la participation des parents et la mise en réseau, les indices recueillis montrent que les résultats, voire un état d'esprit nouveau ont été rendu possibles par la démarche REAAP

Il sera possible de mieux cerner l'efficacité en établissant chaque année un état des lieux clair qui pourrait être fondé sur le nouveau questionnaire proposé par la mission et en procédant, sur quelques départements à des enquêtes auprès des parents pour mieux repérer la demande et connaître leurs besoins.

Par ailleurs, il est possible de renforcer l'efficacité de chaque projet en s'attachant à respecter une rigueur méthodologique, même pour des projets de parents. A cet égard, la mission estime que la participation des parents doit être recherchée de la phase d'élaboration du projet à sa phase d'évaluation.

Enfin, il apparaît nécessaire et urgent de renforcer tant au plan national qu'au niveau local la communication sur les REAAP.

TROISIEME CHAPITRE : COMMENT JUGER LES REAAP EN TERMES DE COUTS ET D'EFFICIENCE ?

Dans son guide de l'évaluation, le conseil national d'évaluation écrit : « *en toute rigueur, seul un jugement porté sur l'efficacité (rapporté aux principaux objectifs) d'une politique, permet de fonder rationnellement une décision relative à la poursuite ou à l'abandon de celle-ci* ». C'est dire que le critère de l'efficacité est moins important. Il permet néanmoins de "se prononcer rationnellement sur la répartition de ressources budgétaires entre différentes politiques". Il a donc paru nécessaire à la mission de retenir le critère d'efficacité qui met en relation les effets obtenus par rapport aux ressources mises en œuvre. Cette approche coût/efficacité « *consiste à comparer les coûts nécessaires à la réalisation d'un certain niveau de résultats pour différentes politiques* », c'est-à-dire à voir si "on aurait pu faire autre chose avec les mêmes fonds publics".

Dans notre domaine, la démarche d'évaluation d'efficacité est obérée voire empêchée par les difficultés suivantes :

- celle de mesurer les effets des actions REAAP sur leur objet : le soutien à la parentalité
- celle de quantifier le coût des actions : en raison de la fréquence des contributions en nature
- celle de comparer les actions REAAP
 - o entre elles : une conférence/débat qui va réunir 200 personnes n'a aucune commune mesure avec un groupe de paroles
 - o avec d'autres actions de soutien à la parentalité du type de celles qui sont conduites par les CAF par exemple, car celles-ci sont en général de type individuel (médiation ou le conseil conjugal ou placements d'enfants à l'ASE que les actions REAAP contribuent pourtant à prévenir)

La mission a cependant tenu à approcher la notion d'efficacité en examinant de près la question du coût des REAAP pour la DGAS mais aussi en prenant en compte les multi financements, ce qui fait intervenir un indice d'efficacité : l'effet multiplicateur du financement par la DGAS.

On examinera successivement le coût de l'encadrement administratif (3.1), le coût de l'animation des REAAP (3.2) puis le coût des actions REAAP proprement dites (3.3).

3.1 Le coût de l'encadrement administratif des REAAP paraît cohérent avec la nature du dispositif

On a vu plus haut les contours de l'encadrement administratif national, départemental et local de ce dispositif d'envergure réduite que sont les REAAP. Un temps de travail non négligeable est requis de la part de différentes institutions publiques et privées. La mission estime que ce "coût" reflète le système d'organisation administrative français et que c'est la contrepartie de la finalité fondamentale des REAAP qui est la production de partenariat et de réseaux. On l'a vu des simplifications ne sont guère possibles, sauf éventuellement avec d'autres commissions sur la parentalité.

3.2 Le coût de l'animation est pris en charge de manière très disparate

On analysera cette question en se plaçant au niveau national, puis à travers le cas de 3 départements visités.

3.2.1 au niveau central, le coût de l'animation a été pris en compte mais il est mal connu

La fonction d'animation a été d'emblée reconnue par les circulaires comme jouant un rôle central. Elle intégrait "la circulation d'information, la confrontation, l'évaluation des pratiques, et la capitalisation des savoir-faire". Elle pouvait justifier d'un financement spécifique lorsqu'elle n'était pas exercée par « un service de l'Etat ». La circulaire du 9 mars 1999 précisait "qu'un crédit dans la limite de 50 KF pouvait être attribué aux responsables de cette animation". Celle de 2001 indiquait les aides prévues pour l'équipement informatique. Depuis, la notion d'animation semble s'être élargie à la formation puisque cet aspect figure aussi dans le questionnaire DIF.

Mais, malgré les circulaires, la question du financement de l'animation (son opportunité, son niveau) ne semble pas stabilisée : des TPG ont fait une interprétation restrictive des 50 KF, et certaines DDASS ont jugé que l'animation devait être assurée sans financement.

L'enquête 2002 de la DIF recense entre 139 et 146 actions de type « soutien au réseau », ce qui représente 5 % du nombre total des actions. A noter que le mélange dans le questionnaire DIF des actions proprement dites et des actions d'animation, classées comme des "domaines d'action" introduit de la confusion¹¹. Il n'y a pas de données agrégées au niveau national sur les dépenses d'animation. D'une manière grossière, on peut cependant estimer que ces crédits d'animation représentent entre 5 et 10 % du budget global des REAAP. Si l'on se réfère à d'autres exemples, ces frais de gestion ne paraissent pas anormaux.

3.2.2 dans les départements, le financement de l'animation est très variable

- Dans le Nord, la doctrine de la DDASS était que l'animation devait être assurée gratuitement par les têtes de réseau. Celle-ci n'a été reconnue comme objet de financement qu'à la demande appuyée des têtes de réseaux et notamment de l'URIOPSS. À l'heure actuelle, il est prévu un financement des Comités locaux d'animation, à hauteur de 6 000 € par comité, ce qui débouche sur un budget total de 30 000 €. Les crédits d'animation de la DDASS représentent en 2003 un pourcentage d'environ 6 % du budget versé par la DDASS.

A la question de savoir s'il faut supprimer ou développer ces financements, cette DDASS répond : *"pour l'année 2003, les crédits spécifiques animation territoriale ont permis de concrétiser les attentes des professionnels et des acteurs des territoires. Ils furent utilisés pour l'organisation de groupe d'échange thématique, de rencontres débats. La mise en œuvre de l'animation territoriale doit perdurer et être développée, afin de permettre de répondre aux attentes des acteurs de terrain (parents, professionnels, élus, personnes impliquées) qui ont pu être repérées"*.

¹¹ Dans son projet de nouveau questionnaire (voir plus haut), la mission propose d'en faire une rubrique distincte et d'en comptabiliser le budget.

- Dans le Val-d'Oise, l'animation a donné lieu à des multi-financements (conseil général, mission ville, Caf, DDASS...) et représente un pourcentage élevé du coût des actions : 10 % en 2002. Ces cofinancements sont affectés à la Fédération des centres sociaux qui est chargée de cette mission d'animation. Ils sont 7 fois plus élevés en moyenne depuis 1999 que la contribution de la DDASS (10 000€ en 2002).
- En Haute-Savoie, l'animation ne donne pas lieu à des subventions directes et n'est pas intégrée dans le budget global consacré au REAAP. La charge des deux instances d'animation mises en place (comité technique et lieu ressource) est supportée par le conseil général, la CAF et la DDASS. Il est à noter encore que dans ce département, les collectivités locales impliquées dans les réseaux locaux contribuent à leur animation sans que l'on puisse chiffrer ces contributions.

Au total la mission a constaté qu'au delà de la problématique financière, l'importance de l'animation est proportionnelle au degré de dynamisme des réseaux.

3.3 Le coût des actions REAAP est réduit

Quatre observations liminaires s'imposent :

- l'unité de base de l'évaluation des REAAP est l'action. On a vu plus haut les ambiguïtés qui entourent cette notion. Le chiffre de 2883 actions issu de l'enquête 2002 doit donc être interprété avec précaution.
- l'action REAAP est hétéroclite : elle prend les formes aussi variées qui ont été décrites dans le chapitre 2.2.
 - Il est clair que les coûts sont très différents suivant la nature, le rythme des actions et le recours à des professionnels. Nous ne disposons pas d'une analyse des coûts par catégorie de projets et ne connaissons pas les écarts-type. Mais un projet REAAP peut être gratuit ou aller jusqu'au maximum fixé par la circulaire de 1999 de 100 KF (15 244 €) "sauf situation particulière clairement motivée".

Ainsi dans le Nord, en 2002, sur 87 projets financés :

- 11 projets sont à plus de 10 000 €
- 6 projets à plus de 1 000 €
- 37 projets ont un budget compris entre 1 000 et 5 000 €

Le budget le plus faible se situe à 648 € les budgets les plus élevés sont à 15 244 € (2 projets associatifs).

L'écart est donc ici de **1 à 23**.

- Il n'y a pas de connaissance du coût global de l'action pour les opérateurs puisque les contributions en nature ne sont pas comptabilisées. Le coût dont nous parlons ici est donc un coût/financement : le coût pour le financeur, le financement qui est accordé par la DGAS ou par la totalité des financeurs.

Dans ces limites, la mission a examiné le coût des REAAP pour la DGAS (331) mais aussi pour les autres financeurs (332), avant de faire quelques recommandations (333).

3.3.1 le coût des REAAP pour la DGAS¹² est faible et tend à diminuer

Au regard d'autres budgets sociaux et en comparaison à d'autres budgets de soutien à la parentalité comme ceux des CAF ou même de la politique de la ville et des Conseils généraux, le budget d'Etat des REAAP représente une dépense faible.

Prenons l'exemple des CAF (voir monographie en annexe) dont la politique d'accompagnement à la fonction parentale se traduit par plusieurs prestations de service. Les dépenses réalisées représentaient en 2002 une somme évaluée à 31,3 M€ et un budget prévisionnel de 34,7 M€ en 2003 d'euros, n'incluant pas les interventions "fondées dans d'autres fonctions" (action sociale générale). Il faut souligner que ces budgets connaissent **une très forte croissance : + 154 % depuis 1999**.

Au sein du chapitre de la DGAS¹³ dédié au soutien à la parentalité (actuellement : 46-34-20), les budgets affectés aux REAAP proprement dits sont restés stables entre 1999 et 2003 autour de 9,6 M€ Ceci signifie une baisse relative compte tenu de la dérive annuelle des prix. Les crédits consommés mal connus se situent on l'a vu à hauteur de 8,3 M€

Parallèlement, le chapitre dans son ensemble passe de 13,32 M€ disponibles en 2000 à 15,4 M€ en 2003 (+ 16 %). La croissance du budget a profité à la médiation familiale et aux actions en faveur de l'enfance. Les REAAP qui représentaient 72 % du chapitre en 2000 représentent en 2003 61 % de ce budget.

On rappelle qu'il s'agit ici des budgets prévisionnels, la mauvaise comptabilisation des crédits consommés ne permettant pas de les appréhender. Or la mission a constaté qu'un département comme la Mayenne n'avait en 2002 consommé ses crédits qu'à hauteur de 50 %.

En définitive le coût des REAAP pour l'Etat a diminué en valeur relative et en euros constants¹⁴.

Au niveau de 3 départements étudiés par la mission : le Val-d'Oise, le Loir-et-Cher et la Haute-Savoie, l'évolution des budgets des DDASS apparaît ainsi :

¹² Les données disponibles ne distinguent pas le coût des actions du coût de l'animation.

¹³ A noter qu'il arrive que la DGAS finance les REAAP sur d'autres lignes que le chapitre 46-34-20.

¹⁴ Voir le tableau récapitulatif des crédits du chapitre 46-34-20 présenté dans la partie 2.1.1.2.

EVOLUTION COMPAREE DU NOMBRE D' ACTIONS ET DU BUDGET DDASS DE 3 DEPARTEMENTS

	1999	2000	2001	2002	Evolution
95					
Nombre d'actions	21	36	39	42	99-2002 : +100%
Budget DDASS	167 320	135 222	132 666	108 597	99-2002 : -35%
41					
Nombre d'actions			21	22	99-02 : NR
Budget DDASS		34 858	19 820	18 620	2000-02 : -46, 58%
74					
Nombre d'actions	26	52	99	107	2000-02 : +105%
Budget DDASS		204 151	184 691	148 434	2000-02 : -27%

Ce tableau confirme que les contributions financières des trois DDASS baissent en valeur absolue et relative. Dans ce contexte, les inquiétudes manifestées par beaucoup d'interlocuteurs rencontrés par la mission sur la volonté de l'Etat de pérenniser le dispositif ou de l'orienter à d'autres fins, à défaut d'être véritablement fondées, trouvent une résonance particulière. Sans entrer dans ce débat, la mission relève les risques pour les REAAP d'un désengagement financier persistant des DDASS.

Le premier d'entre eux est l'effet démobilisateur pour les acteurs et le réseau ; ceux ci doivent s'appuyer sur une réelle visibilité financière pour asseoir et développer les actions. Le second a trait aux conséquences sur le financement en général dans la mesure où certains financeurs conditionnent, sur le principe et en volume, leur contribution à celle de l'Etat. Ce risque est particulièrement sensible dans les départements qui n'ont pu encore créer une dynamique partenariale forte entre les acteurs institutionnels.

3.3.2 *le coût total des REAAP fait émerger l'importance des multi financements et de l'effet multiplicateur du financement DGAS*

Les financements autres que ceux de la DGAS sont connus sur tous les départements depuis l'enquête DIF 2002. On dispose d'un point de comparaison avec l'année 1999.

Rappelons aussi que les financements en nature sont considérables et que d'autres financeurs peuvent intervenir sans être recensés.

- Au plan national, les données de l'enquête DIF 2002 sont les suivantes :

Les 2883 actions représentent un budget de 23 631 000 €, soit un financement de :

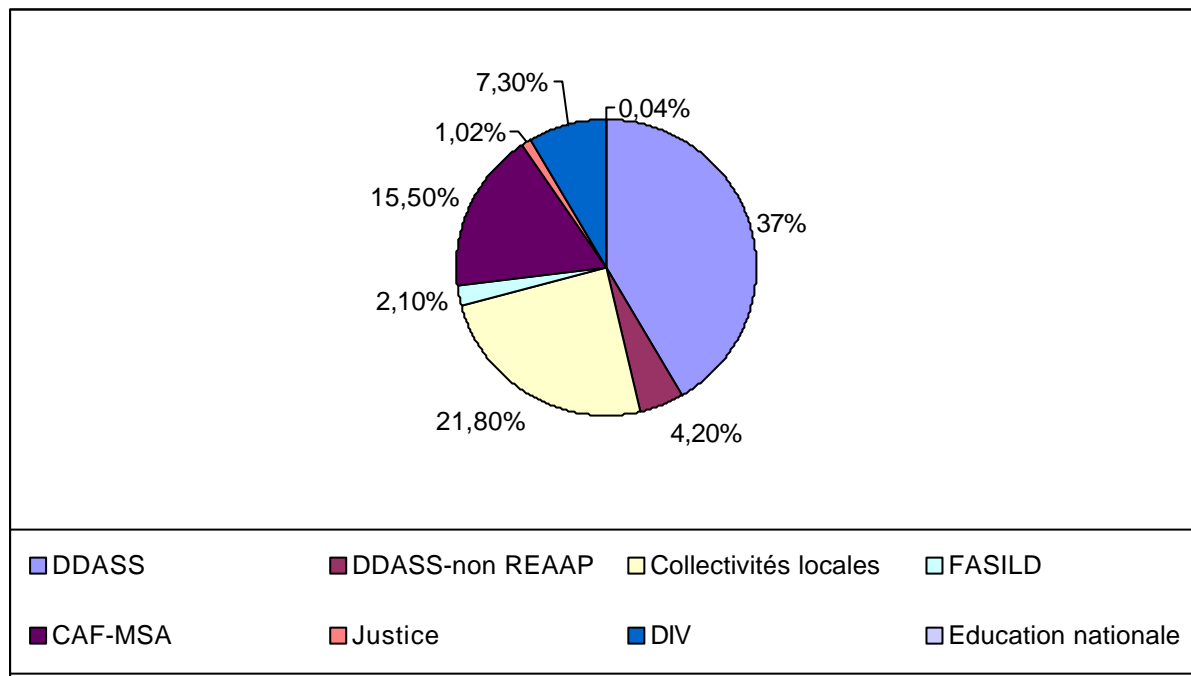
- 37 % au titre des DDASS – REAAP (8,8 M€)
- 21, 8 % au titre des collectivités locales (5,1 M€)
- 15, 5 % au titre des CAF et de la MSA
- 7,3 % sur la politique de la ville
- 4,2 % au titre des DDASS- non REAAP
- 2,1 % au titre du FASILD
- 1,02 % par la Justice

0,04 % par l'Education nationale

5,3 % de ces financements sont dédiés à l'animation du réseau

Dans 83 départements, les REAAP ont fait l'objet de multi financements.

Le taux multiplicateur du financement DGAS/REAAP est de 2,68



- Ce même effet multiplicateur se retrouve dans les départements visités, comme le montre le tableau ci-après

	Hte-Savoie	Mayenne	Nord	Loir-et-Cher	Val-d'Oise	France entière
Coût REAAP pour DGAS	678	4798	5627	2035	2547	3061
Coût REAAP tous financeurs	1387	5675	21217	5442	17637	8197
Multiplicateur	2	1, 1	3, 7	2, 6	6, 9	2, 7

- Les données dont nous disposons sur 1999 et 2000 (annexe 6) permettent d'affirmer que l'abondement par d'autres financeurs que la DGAS s'est développé depuis la création du dispositif.

En 1999, les CAF finançaient les REAAP dans 43 départements, aujourd'hui dans 60.

En 2000 les CAF consacraient 600 000 € aux REAAP ; 1,3 M€ en 2002 (+ 216 %).

En 1999, les collectivités locales finançaient les REAAP dans 37 départements. En 2002 elles intervenaient dans 51 d'entre eux.

Dans un département comme de la Haute-Savoie la contribution du Conseil général est passée de 41 206 € à 45 921 € (+ 11, 44 %) entre 1999 et 2003.

Le bilan 2000 établi par la CNAT sur 1 733 actions fait apparaître que pour les départements ayant répondu à la question des financements multiples, le montant moyen de ceux-ci était le

double du niveau des financements DDASS, soit un effet multiplicateur de 2, alors que le niveau actuel est de 2,7.

Ce pouvoir multiplicateur qui s'accroît depuis 1999 et l'évolution du nombre de départements où les collectivités locales et les CAF ont apporté une contribution financière aux REAAP constituent pour la mission un signe de l'efficacité du dispositif :

- le dispositif a généré des actions plus nombreuses sur la base d'une dépense diminuée en euros constants pour la DGAS.
- Le coût de l'action REAAP a baissé pour la DGAS entre 1999 et 2002 : sur la base de 1500 actions recensées en 1999 (mais résultats partiels) comparé à 2883 actions en 2002, l'on serait passé d'un coût de 6 400 € en 1999 à un coût d'environ 3 300 € en 2002.

Au final, il est clair que les REAAP constituent un dispositif peu coûteux pour l'Etat et qu'il est estimé suffisamment opérationnel et efficace par les partenaires institutionnels pour qu'ils s'y engagent financièrement sans préjudice des autres modalités d'implication.

3.4 Les propositions de la mission

Sur l'animation des réseaux, la mission estime qu'un véritable travail de mise en réseau suppose des moyens humains et matériels (courriers, brochures, sites Internet...) relativement importants et que la structuration de l'animation impose des financements et des contributions stabilisés.

Par ailleurs, il est nécessaire de progresser dans la connaissance des coûts réels des actions REAAP. Il serait utile de procéder à une modélisation des coûts en fonction des modalités d'actions puisque celles-ci sont totalement irréductibles les unes aux autres. La moyenne de coût n'a en effet pas de signification lorsque les écarts vont comme on l'a vu de 1 à 23 selon qu'il s'agit par exemple d'un petit groupe de parole, d'une journée départementale ou d'une conférence/débat.

Il est important que le concept d'actions soit précisé par la DIF et que les pilotes le comprennent tous de la même façon. La connaissance du nombre de familles touchées par les REAAP doit également être améliorée. Le questionnaire nouveau proposé par l'IGAS plus haut peut y contribuer.

La mission propose d'inclure dans le questionnaire annuel des indicateurs de coûts et d'impact, ce qui permettrait d'approcher l'efficacité. Les indicateurs seraient les suivants :

- *indicateurs de coût* :
 - coût moyen d'une action REAAP financée par la DGAS
 - coût moyen d'une action REAAP tous financements confondus
- *multiplicateur d'investissement* :
 - montant du financement REAAP par la DGAS rapporté au montant total des financements
- *Indicateur d'activité (déjà présenté plus haut)* :
 - nombre d'actions pour 10 000 jeunes de moins de vingt ans
- *Indicateur d'impact (déjà présenté plus haut)* :
 - nombre de parents touchés par des actions REAAP sur nombre d'habitants

QUATRIEME CHAPITRE : AU TOTAL QUE PEUT-ON DIRE DE L'IMPACT DE LA POLITIQUE DES REAAP ?

"Les effets d'une politique sur la société ne se limitent pas aux effets attendus ou souhaités, conformes à ses objectifs (les effets qui correspondent à la notion d'efficacité). L'évaluation doit également se préoccuper des effets collatéraux et des effets pervers de la politique. On emploiera parfois les termes d'impact pour désigner l'ensemble le plus large des effets de la politique"¹⁵.

On examinera d'abord la question des modifications de comportement (4.1) avant de se pencher sur l'impact des REAAP sur les politiques sociales (4.2).

4.1 Les REAAP ont une influence sur les comportements :

Si le soutien à la parentalité vise à agir d'abord sur les familles (4.1.1), il passe aussi par des évolutions de comportements chez les professionnels (4.1.2) et dans les institutions (4.1.3).

4.1.1 Les comportements familiaux peuvent être infléchis positivement

Théoriquement, la meilleure façon de juger de l'impact des REAAP serait de voir si la parentalité a évolué dans un sens favorable et si les comportements ont changé. Mais les déterminants de la parentalité sont nombreux et enchevêtrés et la part d'attribuabilité des changements à l'existence des REAAP serait impossible à établir. Néanmoins, des études de cas, des évaluations d'actions, des témoignages montrent que :

- les REAAP font émerger des besoins ou des difficultés souvent méconnus. L'UNAF estime qu'ils constituent un excellent poste d'observation et font remonter des problèmes récurrents ou peu connus : sont cités la question des grossesses d'adolescentes, des pères "injoignables". Or, plusieurs REAAP s'attachent à "rejoindre" les pères, à les faire venir et les regrouper (voir en annexe- Haute-Savoie- l'association Point rencontre qui vise à renouer le dialogue entre père et enfant ou le CHRS Saint-François qui met à disposition de pères hébergés un lieu d'accueil pour leurs enfants ou encore l'expérience de la Pose à Valenciennes, déjà évoquée).
- les REAAP sont des révélateurs de personnalités : ils font sortir de l'isolement et du silence des personnes qui s'avèrent en fait capables de s'engager et de prendre des responsabilités.
- d'une façon générale, ce que les associations de terrain font valoir comme retombées sur les familles est la restauration de l'estime de soi et de la capacité de dialogue des parents venus fréquenter les groupes de paroles, les permanences, les ateliers. La mise en commun et les échanges allègent le poids, souvent très présent, de la culpabilité et aident les personnes trouver des solutions.

Les effets préventifs du dispositif ne se mesurent pas seulement en termes de nombre de familles contactées ou réunies, mais en termes de ruptures épargnées, d'incompréhensions surmontées, de rétablissement de la parole et de la communication. Si un groupe de parole regroupant huit personnes réussit au bout de quelques réunions à redonner confiance à quelques parents et à leur permettre de parler avec leur enfant ou encore de savoir dire

¹⁵ Guide de l'évaluation du Conseil scientifique de l'évaluation, déjà cité.

"non" à leur adolescent (car cette difficulté est l'une de celles les plus fréquemment évoquées), le bénéfice en termes humains et financiers peut être considérable.

Des exemples précis ont été cités : celui d'un enfant qui éprouvait une phobie scolaire et qui, grâce au travail effectué dans le cadre d'un groupe de parents a pu renouer le contact avec sa mère et revenir à l'école (association Ecole et famille dans le Val-d'Oise).

De même, d'après la DDASS du Nord, "une jeune fille qui ne fréquentait plus l'école depuis plusieurs semaines a pu réintégrer sa classe grâce à l'accompagnement proposé par l'association AJS". Une action REAAP dans le Pas-de-Calais a aidé une mère isolée en milieu rural à se socialiser et à reprendre confiance, ce qui a évité une mesure d'assistance éducative en milieu ouvert. La DDASS du Nord fournit une autre illustration: *"L'action Café des familles permet, par une pièce de théâtre, à des parents de s'exprimer sur leurs difficultés avec leurs enfants. Un couple qui participe à cette action a un enfant placé à l'aide sociale à l'enfance. Leur participation à cette action les a aidés à évoluer dans leur comportement et dans leurs attitudes. Cette évolution a permis de travailler avec eux sur leurs relations avec leur enfant"*.

- Par ailleurs, les REAAP ont participé à un changement de regard de certains parents, notamment immigrés ou défavorisés sur l'école : « ils ont trouvé le chemin de l'école ». Grâce à des associations qui n'étaient d'ailleurs pas nécessairement des associations de parents d'élèves, des écoles maternelles et primaires surtout ont ouvert leurs portes : ateliers, permanences, expositions. On lira à ce sujet en annexe (n° 13) les témoignages d'associations dans le Val-d'Oise.

De la même manière, on le verra ci-après, les attitudes des parents vis-à-vis des professionnels se sont modifiées dans le sens d'une plus grande aisance et de plus de capacité à s'exprimer.

- Les associations ou les parents rencontrés par la mission ont fait valoir également la connexion forte qui se manifeste entre lien familial amélioré et lien social. Des exemples sont cités notamment par la Cnaf (voir annexe 7) de deux groupes de parents qui se sont ouverts sur d'autres activités : ateliers d'écriture, groupes de théâtres. Un autre exemple a été cité à Valenciennes : la Pose qui a mis en place des ateliers pour des pères en situation de désinsertion familiale et sociale a réussi à obtenir que ces hommes se sentent revalorisés en tant que pères et qu'il recherchent et trouvent du travail : l'intervention sur la parentalité a débouché sur l'insertion sociale¹⁶. Les REAAP sont producteurs de lien. L'activité REAAP crée de la proximité et met les habitants des villes ou des zones rurales en relation, elle rapproche des gens de cultures différentes, facilitant l'intégration sociale et l'intégration des enfants dans les écoles : c'est la raison pour laquelle elle intéresse de plus en plus de municipalités et de conseils généraux.
- Un des effets fréquemment rencontrés sur le terrain est le phénomène d'essaimage : les parents font venir d'autres parents dans des groupes ou dans les écoles, deviennent des parents-relais, acquièrent des formations et créent d'autres groupes (voir annexe 13).
- La DDASS du Nord qui a procédé sur le terrain à des observations d'actions en cours de déroulement et à des évaluations s'exprime ainsi : *"L'évaluation des actions a permis pour les actions financées dans le cadre des REAAP de mettre en valeur les évolutions positives des parents, des enfants et des familles participant aux actions. Nombre de structures mettent en avant l'évolution de la relation parent /enfant, elles ont pu constater des changements dans les attitudes de ces derniers. Tous les acteurs concernés soulignent l'importance d'inscrire ces actions dans le temps afin d'induire des effets, des évolutions."*

¹⁶ C'est quoi un père ? Etude réalisée par l'association la Pose. Edith Godin.

En définitive, les REAAP contribuent sans doute à faire évoluer les représentations sociales sur la parentalité : le thème de l'image sociale et du statut de parents est souvent abordé et discuté dans les réunions des REAAP. Un REAAP très actif comme celui des Pyrénées-Atlantiques s'est engagé dans un travail approfondi sur ce sujet.

4.1.2 Les professionnels ont commencé à travailler autrement

Les institutions comme les acteurs de terrain partagent le même avis : les REAAP ont fait évoluer les professionnels avec lesquels les parents sont en contact (assistantes sociales, éducateurs, enseignants, animateurs etc). Ils insistent sur le "travailler autrement" des professionnels et sur leur changement de regard sur les parents. Il ne paraît pas excessif de généraliser les propos recueillis dans deux départements :

- Les co-pilotes de Haute-Savoie écrivent : *"l'existence du REAAP a joué un rôle incitatif auprès des travailleurs sociaux. Une évolution des pratiques sociales s'est amorcée. S'appuyer sur les compétences des parents, travailler sur les potentiels des parents et non plus seulement sur les carences : cette nouvelle approche a trouvé un écho très favorable auprès des travailleurs sociaux..."*. *"Il ne s'agit pas d'un impact quantitatif mais qualitatif : le REAAP a fortement bouleversé les représentations et la place des professionnels dans leurs interventions auprès des parents, qui sont repérés maintenant comme compétents. L'évolution des pratiques se voient confirmée dans un « agir avec » plutôt que dans « faire à la place de » ; le questionnement relatif à la place des parents est devenu un questionnement naturel et systématique"*.
- Selon les associations et les parents rencontrés dans le Val-d'Oise, les REAAP ont *"imposé les parents aux professionnels"*, ils les ont obligés à changer leur regard, à travailler autrement. Les professionnels se sont « enrichi des parents ». *"Il y a une relation d'égalité avec les parents dans les REAAP. Les professionnels sont engagés dans l'échange plus que dans les rapports de savoir et de pouvoir, c'est innovant. C'est une grande révolution, une relation de complémentarité et d'échanges entre celui qui sait et celui qui ne sait pas"* (intervention de Mme Tartar-Goddet, 2001).

Il est vrai que la parentalité, thème qui concerne tout le monde et qui n'était pas en fait particulièrement investi par les professionnels du social est relativement nouveau et neutre et permet aux professionnels de ne pas se sentir jugés ou contrôlés. Sur ce sujet, le risque de "toute-puissance" des professionnels, sur lequel il convient d'être vigilant en permanence est sans doute moins fort que dans le domaine plus traditionnel du travail inter individuel.

4.1.3 Les institutions sont soucieuses de dynamique partenariale

Sur ce point, la mission a constaté une unanimité. Les REAAP ont permis des décloisonnements institutionnels, de nouveaux partenariats et un travail en commun entre des administrations et des services publics différents, mais aussi avec des associations de terrain qu'ils connaissaient au mieux sur le papier. Le rapprochement des associations entre elles est également un effet positif des REAAP. A cet égard les REAAP territoriaux sont exemplaires.

La CNAF ajoute un effet a priori inattendu : les REAAP agissent aussi comme des accélérateurs et des développeurs de partenariat en général. Elle cite une expérience : *"celle du REAAP des Deux-Sèvres qui a structuré et articulé les démarches des REAAP et des CLAS en créant le CADEF (comité d'animation départemental enfance famille) qui a vocation à être*

un lieu d'échanges autour des expériences et des savoir-faire des différents acteurs œuvrant dans le domaine de l'enfance de la famille." Dans le même esprit, la DDASS de Haute-Savoie relève que "le tri-pilotage permet de mettre en cohérence les différents dispositifs et notamment les contrats enfance, les CLAS. L'orientation et l'accès à l'un des dispositifs sont ainsi facilités".

Au total L'UNAF estime -et la mission est en accord avec ce jugement- que "le "mouvement" est lancé, la dynamique est plus ou moins vive selon les départements, les différents services publics ou privés. Il reste cependant beaucoup à faire pour surmonter les inerties, les habitudes ou pour amodier les réglementations... La "culture" de réseau ne peut être imposée. Il faut donner du temps au temps".

4.2 En termes de politique sociale, les REAAP apportent une valeur ajoutée :

La création d'un nouveau dispositif même modeste comporte toujours des effets sur le contexte d'ensemble, positifs ou négatifs.

4.2.1 Si l'existence des REAAP comporte certains aspects négatifs ou des risques...

Il est certain que les REAAP ont complexifié le paysage déjà bien enchevêtré du soutien à la parentalité, avec un risque de créer une strate administrative supplémentaire et de réduire la lisibilité pour les usagers. L'administration centrale a de plus jugé nécessaire depuis la création des REAAP et en dehors d'eux de créer des points d'information sur les familles. Ces inconvénients de type millefeuilles pourraient être réduits par la mise en place de guichets uniques, des fusions de Commissions, des dossiers communs, de meilleures articulations. L'on progresse aussi dans ces directions, mais la tendance à l'empilement doit toujours être combattue.

Plusieurs autres conséquences à vrai dire traditionnelles lorsque de nouveaux programmes sont créés, sont les effets de substitution, certains financeurs ou acteurs pouvant se retrancher derrière leur existence pour cesser leur intervention. Dans le cas des REAAP, on a, à vrai dire, plutôt assisté à des effets multiplicateurs, même si, ici ou là, certaines associations se sont peut-être démotivées et retirées (certaines écoles des parents et des éducateurs, certaines UDAF). On citera aussi les conséquences habituelles du subventionnement des associations : effet d'aubaine, effets de reconduction trop automatique, priorité donnée aux belles présentations formelles de projets...

Le risque le plus réel et le plus spécifique relevé par la mission est celui de l'instrumentalisation : les REAAP ayant un caractère généraliste, constituant un dispositif ouvert en comparaison de systèmes cadrés et étroitement ciblés comme la médiation familiale, le conseil conjugal, l'accompagnement à la scolarité et bientôt les modules de soutien à la responsabilité parentale, il peut être tentant de vider les REAAP de leur substance en les recentrant sur des objectifs partiels ou connexes qui, en réalité ne sont pas conformes à la Charte et en préemptant leurs crédits.

Rappelons que les crédits des REAAP n'ont pas augmenté depuis 1999 et que de nouveaux programmes peuvent désormais être financés sur la ligne des REAAP. La mission a interrogé à la fois les institutions nationales et les acteurs locaux sur le recentrage éventuel des REAAP

sur des priorités obligées. Tous les opérateurs jugent que la spécificité généraliste, participative, collective et partenariale des REAAP doit être préservée. Les acteurs de terrain insistent sur le fait que du temps doit leur être laissé pour qu'ils continuent à faire leurs preuves. *"L'affichage d'objectifs particuliers doit être complémentaire et non substitutif aux actions actuellement déployées"* (DDASS de Haute-Savoie).

4.2.2 ... l'impact des REAAP sur la politique sociale est globalement positif

Les REAAP ont enrichi la palette des modalités de soutien à la parentalité : elle a introduit des innovations en exigeant une participation des parents, en misant sur leurs compétences et en organisant les actions sur une base de réseau. L'affichage d'une Charte, signée par les grandes têtes de réseaux, à la fois ouverte et précise sur l'essentiel a donné à cette innovation une force particulière. Ainsi les REAAP ont-ils exercé une influence constructive sur d'autres segments de la politique familiale *"La mise en place du REAAP a eu aussi un impact auprès des structures de la petite enfance, dans lesquelles on peut noter une place plus importante faite aux parents"*.

Pour les administrations déconcentrées : les REAAP sont une incitation permanente à sortir du cloisonnement administratif et à créer un guichet unique. Pour l'administration centrale : les REAAP donnent à la DIF une visibilité et un contact avec le terrain qui lui manqueraient en raison de l'absence de services extérieurs. Pour les collectivités territoriales, l'existence des REAAP, institution d'État représente un aiguillon puisque par nature ils débouchent sur des micro actions inscrites dans la proximité. C'est ce défi qui explique l'effet multiplicateur du financement par l'Etat.

Mais le grand apport des REAAP est principalement d'ordre symbolique et pratique : tant les parents que les associations ou les collectivités territoriales rencontrés par la mission mettent en exergue le fait qu'en créant les REAAP, l'Etat a mis à l'ordre du jour et légitimé le thème de la parentalité. On reprendra ici une des conclusions d'un groupe de parents et de professionnels rencontrés sur la commune de Sarcelles : *"du fait de la reconnaissance du problème par les pouvoirs publics, il y a une légitimité qui n'existait pas avant pour les parents à parler de leurs problèmes : "cela déculpabilise". "Cela donne droit de cité aux problèmes de la parentalité"*.

4.3 Les propositions de la mission

L'amélioration de la connaissance de l'impact pourrait être obtenue :

- par la mise en place d'études de cas ou à minima le traitement de données validées au niveau des départements sur les changements d'attitude, de représentations et de comportements constatés à l'issue du fonctionnement de certains groupes en particulier d'ateliers et de groupes de paroles ;
- par des études de satisfaction auprès des parents ayant bénéficié d'actions REAAP. Celles-ci pourraient être conduites dans quelques départements ;
- par des études sur les besoins et les attentes en matière de soutien à la parentalité menées localement et par une enquête nationale auprès des familles sur les politiques et les pratiques de soutien à la parentalité et leur impact.

L'ensemble de ces travaux pourrait être synthétisé et mutualisé par la DIF : l'évaluation doit être vivante et permanente. Elle doit aussi servir à infléchir les orientations données aux REAAP notamment dans la circulaire annuelle.

4.4 L'avis des acteurs sur l'avenir du dispositif

Tous les intervenants interrogés par la mission estiment que le dispositif doit être maintenu. *"Sa souplesse en est l'une des qualités majeures. Des aménagements risqueraient de le durcir et de perturber les différents acteurs"* (avis de l'UNAF). *"L'unanimité s'est faite sur la nécessité de maintenir un « mouvement » que l'ensemble des acteurs estime opérationnel, efficace et répondant à des objectifs dont la spécificité est reconnue"* (co-pilotes de Haute-Savoie). *"Son implantation sur la quasi totalité du territoire, la diversité et le nombre de financeurs, de porteurs de projet et d'acteurs aujourd'hui mobilisés autour de ce dispositif sont révélateurs de l'intérêt et la pertinence des objectifs et des modalités de mise en œuvre proposés par le dispositif des REAAP"* (CNAF).

"Le dispositif tel que mis en œuvre doit perdurer, il a permis d'aider au démarrage d'actions, mais également de mailler le milieu institutionnel et associatif travaillant autour de la thématique. Les REAAP doivent privilégier le financement d'actions spécifiques, innovantes sur la thématique tout en gardant son caractère généraliste." (DDASS du Nord). *"Ce dont le réseau a le plus besoin est la stabilité. Il serait important que les REAAP ne se sentent pas menacés dans leur existence et que les institutions aient une certaine stabilité. Il ne faudrait pas instrumentaliser les groupes, en les focalisant "d'en haut" sur des problèmes précis comme par exemple l'adolescence, mais leur faire confiance."*(opérateurs et parents à Saint Ouen l'Aumône)

Aux yeux des rapporteurs de l'IGAS, ces avis sont particulièrement importants et ils les considèrent comme fondés.

RECAPITULATIF DES PROPOSITIONS :

Sur l'encadrement administratif et financier des REAAP

1. Actualiser, tenir à jour et développer le site www.familles.org pour donner aux parents et aux acteurs toutes les informations utiles sur le soutien à la parentalité, les réseaux, les actions conduites, les outils méthodologiques, les évaluations etc
2. Clarifier le positionnement de la DIF par rapport aux DDASS et aux pilotes des REAAP et renforcer, en étroite collaboration avec le Comité national de pilotage, son rôle d'animation et d'appui méthodologique, en particulier, en matière d'évaluation.
3. Diffuser la circulaire interministérielle sur les REAAP avant la fin de l'année à laquelle elle s'applique (et non plus en mars-avril de l'année en cours)
4. Au niveau départemental, inciter à la création de Comités de financement, ceux-ci pouvant préfigurer des guichets uniques
5. Elaborer, de concert entre la DIF et les réseaux, une définition claire du rôle du pilote des REAAP, notamment par rapport à la DDASS.
6. Préconiser la création dans chaque département de Comités locaux des REAAP. Leur existence et leur nombre figureront parmi les indicateurs nationaux de suivi proposés par la mission.
7. Sécuriser le financement des REAAP afin d'empêcher que leurs crédits ne soient prélevés au profit d'activités plus encadrées comme la médiation familiale ou le conseil conjugal. Acquérir une meilleure connaissance des crédits REAAP consommés.

Sur les remontées quantitatives d'information

8. Acquérir une connaissance précise des crédits REAAP consommés chaque année.
9. Faire de l'enquête annuelle réalisée par la DIF et revue selon les recommandations de l'IGAS (annexe 4) un outil de base pour une évaluation nationale, notamment en y incluant des indicateurs synthétiques de résultats

Sur l'évaluation qualitative

10. Chaque projet doit faire l'objet avant son financement d'un examen rigoureux sur le plan de la méthodologie adoptée.
11. Renforcer les actions de communication au niveau des départements et des territoires pour mieux faire connaître les REAAP à la population, afin de développer la participation des parents, qualité essentielle requise des REAAP.

12. Développer les initiatives de proximité et les actions de parents à parents afin de rejoindre les familles isolées ou marginalisées.
13. Légitimer clairement le financement de l'animation, notamment pour encourager la création des Comités locaux.
14. Progresser dans la connaissance des coûts réels des actions REAAP en procédant à une modélisation des coûts par type d'actions (conférences/débats, groupes de paroles, ateliers...) et en valorisant les prestations en nature.
15. Inclure dans le questionnaire annuel revu des indicateurs de coûts et de multiplicateur de financement.

Sur l'impact des REAAP

16. Mettre en place des études de cas et exploiter des données validées au niveau des départements sur les changements d'attitude, de représentations et de comportements constatés à l'issue de certaines actions.
17. Procéder à des études de satisfaction auprès des parents ayant bénéficié d'actions REAAP. Celles- pourraient être conduites dans quelques départements.
18. Lancer une enquête nationale auprès des familles sur les politiques et les pratiques de soutien à la parentalité et leur impact.
19. L'ensemble de ces travaux menés tant au plan national qu'au plan local devrait être synthétisé et mutualisé par la DIF.

CONCLUSION

L'évaluation du dispositif des REAAP ne dispose pas à l'heure actuelle d'outils suffisants. Mais elle a progressé au niveau national comme dans les départements. Elle peut s'améliorer encore. La mission propose de simplifier et de compléter le questionnaire actuel de la DIF, d'adopter et de suivre un certain nombre d'indicateurs. Ainsi un état des lieux clair pourra-t-il être dressé chaque année et suivi dans la durée.

Il est également nécessaire de développer dans le milieu des acteurs des REAAP une vraie culture de l'évaluation. Une rencontre nationale et des rencontres régionales avec des échanges d'expériences et d'outils sur l'évaluation des REAAP seraient très utiles. Il serait pertinent de réaliser, sur certains sites significatifs, des enquêtes de notoriété des REAAP et des études de satisfaction et d'impact auprès des parents.

Avec les données actuelles complétées par la présente enquête, la mission estime qu'elle peut avancer quelques conclusions sur les quatre grandes questions auxquelles doit répondre toute évaluation de politique publique :

-- le concept des REAAP est **pertinent** en termes de politique de soutien à la parentalité. Les objectifs visés par le dispositif : mobiliser, responsabiliser les parents, mettre en réseau les acteurs constituent de vraies réponses aux difficultés de l'exercice de la parentalité.

-- sous l'angle de **l'efficacité** :

- l'encadrement administratif peut être amélioré si l'on renforce la fonction d'animation et d'appui méthodologique de la DIF, avec notamment la réactivation du site Internet familles.org. Au niveau départemental la création de Comités locaux doit être encouragée. Il importe aussi de sécuriser le financement des REAAP afin d'éviter que des crédits ne soient ponctionnés au profit d'autres activités plus encadrées. Il est nécessaire d'acquérir une vision claire des crédits consommés.
- en termes d'efficacité "quantitative" par rapport aux objectifs poursuivis par le programme REAAP : les actions sont nombreuses, relativement bien réparties sur le territoire, inscrites dans des lieux de proximité. Elles touchent la cible recherchée : celle des familles en général, sans exclure les familles les plus fragiles. Elles leur proposent une multitude d'entrées et de façons d'intervenir sur la question de la parentalité. Ce sont ainsi plus de 2 800 micro projets qui sont montés chaque année touchant un nombre de parents qui pourrait être compris entre 130 et 200 000 familles.
- sous l'angle des critères de qualité, critères délicats à établir, les actions REAAP n'ont pas fait l'objet d'études suffisantes, catégorie par catégorie. Mais des évaluations ponctuelles réalisées notamment par les DDASS et les CAF révèlent des interventions menées avec professionnalisme, selon les méthodes rigoureuses de conduite de projets. Au regard des deux finalités essentielles des REAAP à savoir la mobilisation des parents et la mise en réseau des acteurs, les données recueillies par la mission permettent d'affirmer que l'existence des REAAP a eu des résultats tangibles et positifs.

-- en termes **d'efficience**, le jugement est obéré par l'impossibilité de cerner les coûts et les financements réels. Il a été impossible à la mission de procéder à des comparaisons avec des dispositifs comparables. Mais l'effet multiplicateur du financement par l'Etat qui se situe à un niveau élevé (2,7) et semble-t-il, croissant est un indicateur positif. Ce dispositif qui coûte à l'Etat moins de 10 M€ génère un abondement de plus de 13 M€ supplémentaires notamment de la part des collectivités locales.

-- **l'impact** des REAAP en termes de changements de comportements familiaux, professionnels et même administratifs, n'est pas strictement mesurable mais se perçoit à travers des études de cas, des témoignages et des jugements, tous concordants. Le dispositif n'est cependant pas à l'abri des effets pervers classiques de l'action associative (effets d'aubaine ou d'abonnement par exemple).

Un aspect particulièrement intéressant consiste dans le fait que le concept de compétence des parents ait été mis à l'ordre du jour et légitimé par une politique publique. Cette reconnaissance en elle-même est mobilisatrice. Elle a encouragé la société civile à se mobiliser sur le sujet de la parentalité et à inventer de nouvelles formes d'action de proximité.

La dispositif se sent fragile et menacé d'instrumentalisation : il devrait être politiquement sécurisé et faire l'objet d'une animation plus active au niveau de la DIF, tout en restant avant tout relié aux besoins concrets des familles et enraciné dans la proximité.

Bernadette ROUSSILLE

Jean-Patrice NOSMAS