

Evaluation qualitative des REAAP

Dans le cadre du pilotage du dispositif REAAP, la Délégation Interministérielle à la Famille et la DGAS souhaitent disposer d'une évaluation qualitative sur le fonctionnement des réseaux d'appui et d'écoute aux parents.

L'objectif de cette étude est de faire le point sur les modalités de pilotage, de coordination des réseaux en sachant que jusqu'à présent ceux-ci disposent d'une marge de manœuvre importante pour déterminer et mettre en œuvre les modalités qui leur semblent répondre le mieux à leurs besoins.

Au-delà de cette étude sur les modalités de fonctionnement des REAAP, le comité de pilotage national a souhaité que l'évaluation concerne également la plus value du REAAP, notamment du point de vue de la mobilisation des parents et du point de vue de l'articulation avec des dispositifs connexes tels que les Points Information Famille.

Les acteurs rencontrés...

- L'étude a porté sur 5 réseaux départementaux : Seine Saint Denis, Gard, Aveyron, Gironde, Saône et Loire.
- Sur chaque site ont systématiquement été rencontrés les principaux pilotes des réseaux (a minima DDASS, CAF, Conseil Général), les porteurs de la fonction d'animation, des associations développant des actions ainsi que des parents.
- Globalement ce sont 35 acteurs institutionnels qui ont été rencontrés, 30 associations et 40 parents.

Cette étude a été réalisée au mois de juin 2009. Elle se situe dans un contexte particulier marqué par une diminution sensible des budgets accordés aux REAAP par les DDASS. A cela s'ajoute des évolutions institutionnelles non encore totalement abouties (délégation d'une fraction du budget des REAAP aux CAF, évolution du rôle des DDASS dans le cadre de la RGPP). Cette synthèse marque les principaux enseignements de cette étude ainsi que les préconisations qui en découlent. Bien entendu celles-ci n'engagent que leurs auteurs. Pour en assurer la bonne compréhension il est utile de se référer à la lecture du rapport détaillé.

LES PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS DE L'ETUDE

1. Un dispositif mobilisateur notamment pour les acteurs institutionnels

Il s'agit d'une particularité forte des REAAP qui les distingue nettement d'autres dispositifs tels que les CUCS, les Programmes de Réussite Educative ou encore les CLAS. Les REAAP suscitent généralement auprès de leurs pilotes institutionnels une véritable adhésion. Celle-ci repose sur des principes clés qui animent le dispositif et qui figurent dans la Charte fondatrice des REAAP. Se dégage ainsi une identité autour de plusieurs principes et valeurs.

› Un dispositif à vocation « généraliste/universaliste »

Contrairement à de nombreux autres dispositifs, les REAAP ne visent pas un segment particulier de publics. Il ne s'agit pas d'un dispositif relevant des politiques sociales ou d'insertion qui serait dédié à des publics « précaires » ou particulièrement fragiles. Le Réseau d'Appui s'adresse à tous les parents. Cette vocation lui évite ainsi l'écueil de la stigmatisation des publics et le situe sur le registre des politiques en faveur de la famille. Ce principe est fortement défendu par les promoteurs des REAAP. Lorsque des tentatives se font jour pour réorienter le dispositif sur des publics relevant par exemple des Contrats Urbains de Cohésion Sociale de nombreux acteurs se mobilisent pour sauvegarder le positionnement « singulier » des REAAP.

› **Un positionnement construit sur l'implication et la reconnaissance du rôle des parents**

Il s'agit d'un axe fort de la philosophie des REAAP. Non seulement le dispositif n'est pas stigmatisant compte tenu de sa vocation « universaliste » mais de plus il repose théoriquement sur la participation active des parents et surtout sur la reconnaissance et la valorisation de leurs compétences. En cela, les REAAP prennent le contre-pied de nombreux dispositifs. Il s'agit bien d'apporter une écoute et un appui aux parents et non de les « éduquer » ou les « rééduquer ». Cette finalité induit une méthode particulière valorisant la libre adhésion des parents, la pédagogie par les pairs, le développement de l'échange de pratiques. Les REAAP ne se situent pas sur le champ de politiques « correctives » encore moins « coercitives ».

› **La dimension de réseau**

C'est le dernier volet du triptyque identitaire du REAAP, volet qui suscite une forte adhésion. Il s'agit d'un réseau interinstitutionnel en premier lieu. Les REAAP excèdent les frontières et les compétences d'une seule institution. CAF, Conseils Généraux, DDASS notamment doivent coopérer pour couvrir harmonieusement ce champ de la parentalité. Cette dimension de réseau accorde également une place importante (au moins en théorie) à l'initiative du secteur associatif et notamment des petites associations créées à l'instigation de parents.

Cette dimension de réseau suscite un sentiment d'adhésion car elle promeut un principe de « coopération volontaire et non hiérarchisée ». Les acteurs échangent entre eux leurs bonnes pratiques, confrontent leurs expériences et peuvent être conduits à partager leurs ressources. Enfin, la notion de réseau est susceptible d'induire une dynamique d'ouverture et de développement progressif.

Ce triptyque identitaire confère une forte personnalité au REAAP, au moins pour ses promoteurs. Les fondamentaux consignés dans la Charte servent de « guide pour l'action » et cadrent bien les finalités et l'esprit du dispositif, lequel a incontestablement ses « farouches partisans ». Cependant, cette identité forte n'est pas toujours supportée par un cadre de pilotage et d'animation assurant la diffusion de cette identité au plus près du terrain.

2. Des modalités de pilotage très hétérogènes

D'un département à l'autre, le concept même de pilotage peut être abordé différemment. Les instances de pilotage sont également diverses et plus ou moins formalisées. Enfin, les niveaux de pilotage en termes d'échelon géographique sont également différents d'un site à l'autre.

› **Des fonctions de pilotage à géométrie variable**

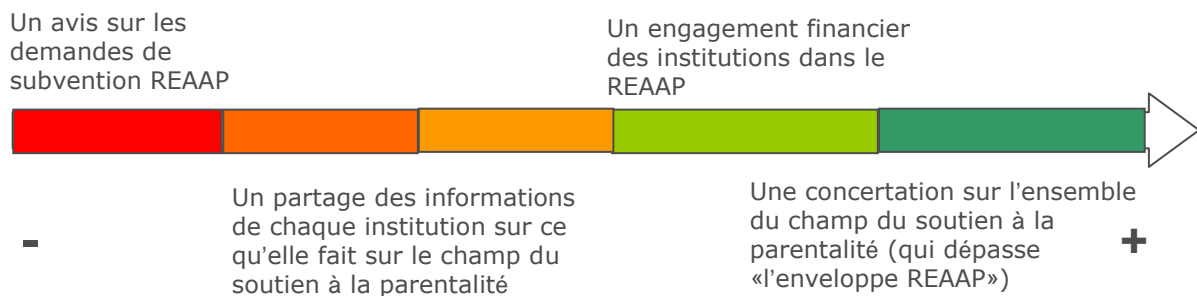
Selon les acteurs et les départements, la notion de pilotage évoque et recouvre des pratiques différentes. Au sein d'un même département il n'y a pas toujours de conception partagée de la notion de pilotage.

- La notion de pilotage est parfois purement symbolique. Elle marque d'une certaine manière le positionnement et l'origine étatique du dispositif sans préjuger des modalités réelles de pilotage. Ainsi, on peut affirmer que la DDASS pilote le dispositif parce qu'elle en a jusqu'à présent la responsabilité budgétaire. Cela ne préjuge pas pour autant au quotidien ni de l'implication ni de l'influence de la DDASS. Toutefois, cette fonction symbolique du pilotage peut avoir une influence forte. Elle peut participer de l'équilibre interinstitutionnel du dispositif en le plaçant au-delà des enjeux strictement locaux.
- Le pilotage peut renvoyer à la fonction formelle de lancement de l'appel à projet, d'instruction des dossiers. Cependant, cette fonction est souvent partagée soit dans un

comité de pilotage ou un comité de financeurs. Cette fonction ne suffit pas aujourd'hui à clarifier qui pilote et comment. Selon les départements, l'appel à projet est commun à l'ensemble de financeurs ou non. Il s'opère à partir d'une doctrine « REAAP » définie et ajustée entre partenaires ou non. De même l'instruction des dossiers et des demandes se fait à partir de critères partagés et formalisés ou non.

- La question des financements et de la décision budgétaire recouvre également des modalités très différentes d'un site à l'autre. Sur certains sites est pratiqué un véritable modèle de cogestion de fonds qui dépasse la seule ligne budgétaire Etat du REAAP. Les partenaires peuvent dans ce cas décider ensemble des actions qu'ils décident ou non de cofinancer. La décision étant collective et mobilisant les financements de tous les partenaires. Dans d'autres cas, les partenaires sont conviés à donner leur avis sur la ligne budgétaire REAAP/DDASS ce qui d'ailleurs ne préjuge pas de la décision de cette dernière en n'évoquant pas leurs propres budgets. **Les modalités de décision des comités de pilotage et la responsabilité du pilote notamment en matière budgétaire sont ainsi très hétérogènes.**
- Cette question du pilotage renvoie à la question de la dynamique partenariale. Qu'est-ce que partagent les partenaires au sein du REAAP et de ses diverses instances de « pilotage » ? Ici encore la réponse n'est pas univoque. Selon les départements, le REAAP permet plus ou moins de partager des informations, d'élaborer des orientations, de mutualiser des ressources avec un effet « levier » plus ou moins important en termes de financement.

Le schéma ci-dessous traduit les différents niveaux de partenariat au sein des instances de pilotage.



A minima, le dispositif permet à l'ensemble des partenaires de donner leur avis sur les demandes de subvention des associations. Dans certains cas, les instances de « pilotage » permettent d'échanger de l'information sur ce que chaque institution finance sur le champ des actions couvertes par les associations. Dans d'autres cas, les partenaires financeurs s'engagent financièrement via des cofinancements d'actions entrant dans le champ du REAAP. Enfin, dans un cas de figure la concertation des partenaires excède le seul champ des actions REAAP pour intégrer également un champ « parentalité » géré par un des financeurs REAAP. **Le périmètre du REAAP est ainsi plus ou moins large et fait écho à des dynamiques partenariales très différentes.**

Des instances de pilotages très diverses

Selon les départements coexistent plusieurs instances concourant aux fonctions de pilotage.

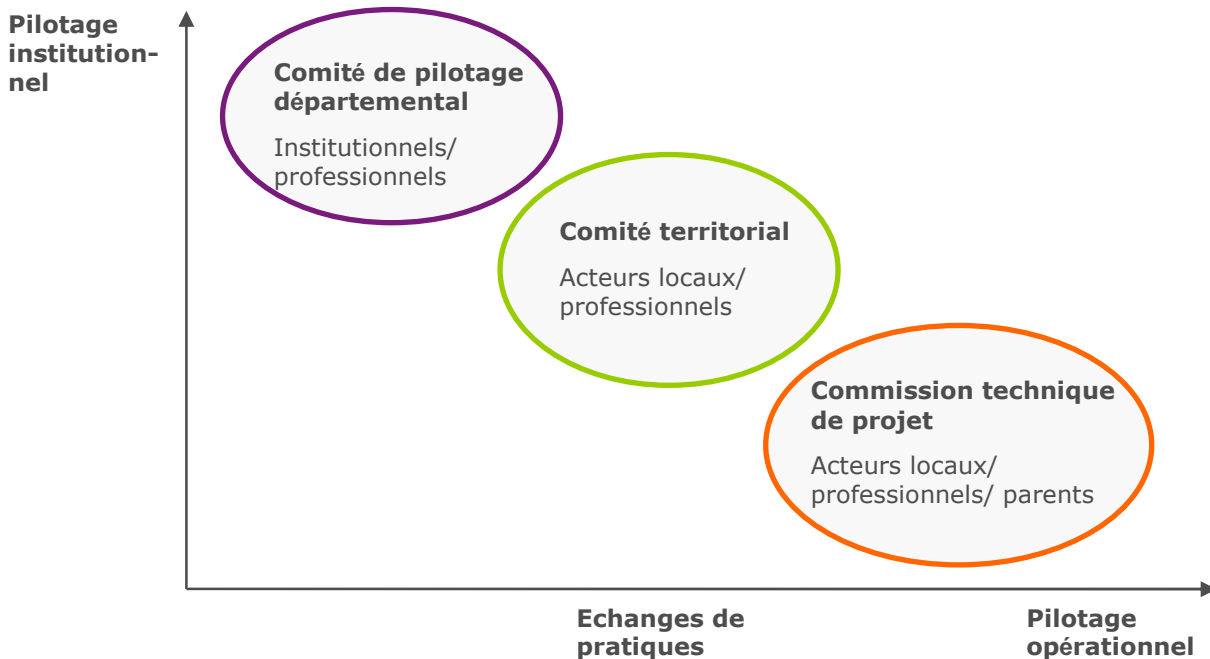
- Les comités de pilotage peuvent recouvrir des compositions diverses selon les départements et peuvent exercer des fonctions différentes. Ils peuvent décider des orientations des REAAP et décider des financements. Dans d'autres cas, ce sont des instances formelles, à visée institutionnelle qui se réunissent très peu fréquemment et peuvent initier des réunions de type institutionnel (les « grandes messes »). Ces comités de pilotage peuvent parfois éprouver des difficultés à mobiliser les acteurs décisionnaires et avoir une vraie résonance politique, d'où dans certains cas le sentiment d'un manque de dynamisme du dispositif.

- Plusieurs départements se sont dotés de comités de financeurs. Comme nous l'avons évoqué précédemment ces comités évoquent les financements attribués pour les actions REAAP mais selon des modalités très diverses. Généralement le comité des financeurs ne réunit que les financeurs et se réunit peu fréquemment. Dans d'autres cas cependant il se réunit mensuellement mais se réunit pour évoquer le dispositif au-delà des financements.
- Des « comités techniques » ont été créés également dans plusieurs départements. Ce sont des instances qui se réunissent assez fréquemment pour traiter de thèmes précis concourant à l'animation du dispositif.
- Enfin, et même s'il ne s'agit pas à proprement parler d'une instance de pilotage il est nécessaire d'évoquer la fonction d'animation/coordination qui de fait joue un rôle parfois déterminant en matière de pilotage. Lorsque la fonction d'animation se confond avec celle de pilotage (le pilote exerce officiellement la mission d'animation) la confusion des notions tant pour les partenaires que les associations est patente. L'animateur tend à devenir le pilote en ayant un contact privilégié avec les acteurs de terrain, les partenaires institutionnels... ce cas de figure peut également être observé lorsque l'animation est confiée à une association extérieure très professionnelle qui dialogue avec des instances de pilotage insuffisamment présentes. **La fonction de pilotage doit être articulée avec la fonction d'animation** pour être efficace.

› Des échelons de pilotage souvent très centralisés

Sur 3 sites sur 5 retenus pour l'étude, les REAAP sont essentiellement départementaux et ne bénéficient pas réellement d'échelons de régulation au plan territorial. Cependant 2 sites tentent de développer des réseaux organisés au plan territorial. Sur un plan théorique cela signifie que trois niveaux peuvent être pris en compte en termes de pilotage et de régulation.

- Un niveau départemental. C'est le niveau qui existe aujourd'hui sur l'ensemble des sites. Ses fonctions sont d'articuler au plan institutionnel le dispositif, d'instruire les appels à projets, de décider des financements, de communiquer et enfin d'envisager le développement du REAAP.
- Le niveau territorial. Il est formalisé sur certains départements via des comités locaux ou des REAAP territoriaux. Ces réseaux regroupent les acteurs locaux impliqués dans le fonctionnement et/ou le développement des REAAP. Ces réseaux permettent de densifier l'échange de pratiques, favorisent la création de véritables réseaux opérationnels et facilitent l'émergence de projets. Ces instances peuvent dans quelques cas associer des parents ce que ne font pas les instances de pilotage au niveau départemental.
- Le niveau local. Il s'agit du niveau le plus opérationnel où se montent les projets. L'échelon territorial est souvent celui de la commune. Il s'agit véritablement du niveau de mise en œuvre de projets entre partenaires et parents.



Ce schéma en trois niveaux est aujourd'hui relativement rare. Les REAAP semblent souvent cantonnés à un pilotage départemental. L'ensemble des territoires sont rarement couverts. Faute de relais locaux, d'instances de régulation territorialisée, faute de structures d'aide à l'émergence de projet, le développement territorial des réseaux est limité.

› Un pilotage en phase d'évolution ?

La question du pilotage est d'autant plus d'actualité que de nombreux partenaires s'interrogent sur l'évolution du REAAP dans le contexte de la RGPP et de la nouvelle Convention d'Objectifs et de Gestion de la CNAF.

Aujourd'hui, les partenaires notent les difficultés de positionnement sur le REAAP de plusieurs institutions.

- Les DDASS en tendance (des particularités locales peuvent exister) sont perçues comme étant de moins en moins en première ligne sur le sujet. Elles-mêmes d'ailleurs, mentionnent assez souvent qu'elles n'ont plus les moyens (en termes de ressources humaines et en termes de budget/actions) de piloter efficacement les REAAP (ainsi que les PIF d'ailleurs). Ceci-dit, plusieurs partenaires regrettent cet affaiblissement de l'Etat et s'interrogent sur l'équilibre partenarial qui prévaudra si l'Etat confirme ce qui est perçu comme un « désengagement ».
- Les CAF sont généralement très investies sur le sujet. Les REAAP font bien entendu écho à leurs missions de droit commun en matière de politique en faveur de la famille et de la parentalité. Les récentes évolutions nationales en matière de délégation budgétaire tendent de facto à renforcer leur « leadership », celui-étant encore plus affirmé lorsque la CAF exerce la fonction d'animation.
- Les Conseils Généraux sont souvent très présents dans le dispositif mais à l'exception du département de la Saône et Loire sont rarement en posture de « pilotes » du dispositif. Cependant, compte tenu de leur rôle en matière d'action sociale, de prévention et de protection de l'enfance et d'accueil de la petite enfance ils jouent un rôle clé dans le financement, le développement et l'articulation des actions sur le terrain.
- L'Education Nationale est souvent représentée dans les dispositifs. Cependant son implication est à géométrie variable et semble souvent résulter d'initiatives locales voir individuelles plutôt que d'une volonté et d'une politique institutionnelle structurée. De

nombreux partenaires souhaiteraient compte tenu des besoins perçus sur le terrain, que la coopération avec l'Éducation Nationale se développe.

- Selon les départements, des associations sont plus ou moins représentées dans les comités de pilotage. La question de la représentation des parents et/ou de leurs représentants reste ouverte pour l'avenir.
- Enfin, selon les configurations de dispositifs les communes peuvent être présentes dans les instances de régulations territoriales. Leur participation s'avère bien entendu très profitable pour le développement de projets locaux.

La question du pilotage s'avère déterminante pour promouvoir l'identité et le développement des REAAP. La latitude accordée aux REAAP jusqu'à présent pour mettre en place des modalités de pilotage répondant à leur contexte a permis d'initier des réseaux. En revanche leur développement à l'avenir, passe sans doute par un cadrage plus précis du REAAP, de ses modalités de pilotage. Ces dernières sont également indissociables de la fonction d'animation des REAAP.

3. L'animation des REAAP : différentes fonctions et modèles

La fonction d'animation des REAAP apparaît comme déterminante sur tous les sites. Elle incarne via un poste, un lien le réseau. Elle le fait symboliquement et réellement exister. La fonction d'animation donne du sens également au réseau. Elle le légitime institutionnellement.

Sur l'ensemble des sites de l'étude la fonction d'animation a de fait un impact important sur la dynamique du dispositif. En termes positif comme en moins positif. Selon les fonctions effectivement recouvertes par l'animation, selon ses moyens et son positionnement celle-ci sera plus ou moins efficace et porteuse de développement.

⌋ La fonction d'animation : la diversité des positionnements et des moyens

- Diversité des positionnements institutionnels en premier lieu. Dans certains cas, la fonction d'animation est dévolue au pilote. Un poste peut dès lors être cofinancé ou financé au titre d'une ligne budgétaire REAAP pour animer au plan départemental le dispositif.

Dans ce cas de figure la convergence de la fonction de pilotage et d'animation marque fortement l'identité du dispositif et son pilotage. Le REAAP tend à être identifié comme relevant prioritairement d'une institution et non d'un collectif de partenaires. En revanche, ce schéma présente l'avantage de la cohérence de l'action et peut être un facteur favorable pour asseoir le développement opérationnel du REAAP.

Dans d'autres cas, la fonction d'animation est distincte de la fonction de pilotage mais est confiée à un autre membre du comité de pilotage. Cette répartition des rôles suppose une bonne entente entre les partenaires. Elle présente l'avantage de distinguer formellement les fonctions même si dans la réalité le risque peut être de considérer l'animation comme étant le pilote.

Enfin, dans d'autres cas la fonction d'animation est confiée par le comité de pilotage à un opérateur, par exemple une association. Dans ce cas la fonction d'animation est bien identifiée et fait l'objet d'un cahier des charges. Cela clarifie bien le rôle des différentes instances.

- Diversité des moyens alloués à cette fonction d'animation. Selon les sites retenus pour l'étude les moyens consacrés à l'animation varie de 0,1 ETP à 1,75 ETP. Même s'il s'agit de départements de taille différente, il est clair que les missions confiées à cette fonction d'animation sont différentes.

› **La fonction d'animation recouvre différents types de missions**

Sans être exhaustifs, les animateurs des REAAP peuvent plus ou moins couvrir un ensemble de tâches et de fonctions, lesquelles vont exercer une influence déterminante sur l'identité et l'impact du dispositif.

- Une mission logistique, de secrétariat

Cette fonction est assurée dans certains cas par le pilote. Il s'agit de préparer les appels à projets, organiser les instructions de dossier, préparer les différentes instances de pilotage.

- Une mission d'information/communication

Il s'agit à la fois de diffuser la « bonne parole du REAAP » mais également d'organiser des événements de communication, de faciliter la circulation de l'information, la diffusion des bonnes pratiques. Cette mission se traduit dans plusieurs cas par l'édition de lettres, l'animation de blogs, de sites internet, l'élaboration de supports de communication.

- Une mission de Centre de Ressources et de Capitalisation

Cette mission est plus ou moins développée selon les REAAP. Dans certains cas, elle se traduit par l'élaboration et la dispense de formations. Elle peut se traduire également par la capitalisation et l'échange de bonnes pratiques, par un appui à la réflexion et à la formalisation d'une doctrine locale du REAAP.

- Une mission d'aide au développement et à l'émergence de projets

Cette mission consiste à accompagner les territoires et/ou les associations à construire des projets. Dans un département cette mission est particulièrement développée. La fonction d'animation est en fait une fonction de développement et d'animation territoriale (appui à l'émergence de comités territoriaux pour faciliter le développement d'actions). Sur d'autres sites cette fonction d'appui au développement est quasi inexistante.

Compte tenu des moyens existants et de la diversité des REAAP, la fonction d'animation est plus ou moins mandatée pour exercer telle ou telle mission. En tout état de cause, si les fonctions communication, logistique sont souvent assurées, la mission d'appui au développement notamment sur son versant aide au développement territorial est aujourd'hui assez faible. Ce positionnement de la fonction d'animation a des conséquences importantes sur le type d'actions développé, l'impact et le développement du dispositif.

4. Les REAAP, une thématique claire mais des actions qui gagneraient à être précisées

L'existence de la Charte et l'adhésion qu'elle suscite permettent incontestablement de nommer un champ d'action, de promouvoir une méthode d'intervention d'identifier un public cible (l'ensemble des parents). Ceci-dit l'analyse qualitative des actions développées et les réflexions des acteurs des REAAP peuvent interroger sur les frontières des actions REAAP par rapport à d'autres actions.

› **Des actions-types récurrentes des REAAP**

Plusieurs actions font incontestablement partie intégrante du « cœur de cible » du REAAP et caractérisent bien ces actions. Citons notamment les groupes de paroles des parents avec généralement l'intervention de professionnels. Les temps partagés entre parents et enfants, notamment les temps de loisirs, les conférences/débats avec la participation d'experts sur les questions liées à la famille et à l'enfant.

Dès lors que ces actions impliquent les parents, qu'elles concernent leur rôle de parents, qu'elles sont collectives, qu'elles sont effectuées avec l'appui d'un professionnel, et qu'elles sont conformes aux grands principes énoncés dans la Charte elles répondent aux yeux de la

plupart des acteurs aux critères REAAP ce qui les distinguent d'autres actions et permet ainsi de les articuler au mieux avec d'autres dispositifs. Ainsi, les actions REAAP peuvent paraître complémentaires des actions développées dans le cadre des Programmes de Réussite Educative. Alors que celles-ci portent prioritairement sur l'enfant et sont des actions individuelles, le REAAP peut intervenir en complément auprès des Parents de manière collective.

› **Des actions pour lesquelles les acteurs peuvent s'interroger**

Les acteurs font état d'actions qui peuvent les interpeller et à propos desquelles ils ont plus ou moins débattu (et auxquelles ils ont pu apporter des réponses différentes selon les sites). Nos propres investigations peuvent également contribuer à une réflexion sur les limites, les frontières des actions REAAP :

- Certains acteurs s'interrogent sur la pertinence des actions dites individuelles. Par exemple, les actions de consultation d'un psychologue (uniquement les premières consultations repérées généralement suite à un groupe de parole) doivent-elle être éligibles ?
- Les actions comportant des services (parfois payants) apportés aux parents dans une optique de faciliter leur rôle de parents (pour l'aide aux devoirs par exemple) sont-elles des actions REAAP ? De même les actions de type « ludothèque » lorsqu'il n'y a pas réellement d'animation et de support d'échanges avec les parents peuvent poser question.
- Les actions financées pour des structures comme les centres sociaux dont le rôle est de travailler sur les questions de parentalité doivent-elles être prises en compte ou faut-il réserver les financements à de petites associations, à des projets innovants ?
- Les actions pour des segments de publics très particuliers (concernant les parents touchés par la perte d'un enfant par exemple, ou encore la question de la gestion du handicap....) peuvent également interroger les acteurs.

› **Une minorité d'actions semble éloignée du périmètre du REAAP**

Nous avons pu identifier quelques actions nommées par les acteurs comme relevant du REAAP mais qui, au regard des interviews effectuées auprès des acteurs, des parents semblent difficilement relever du champ du REAAP. Ces actions peuvent être des actions menées dans le cadre de l'apprentissage linguistique, cela peut être des actions impliquant des personnes âgées mais dont les groupes de paroles ne portent jamais sur le rôle de grands parents...

La présence de ces actions (relativement marginales rappelons le) sur le champ du REAAP peut s'expliquer de différentes manières.

Dans certains cas les acteurs, les associations déclarent qu'elles sont financées au titre du REAAP. Il peut s'agir d'erreurs, les associations confondant les dispositifs et ne percevant pas toujours la spécificité du REAAP.

Dans d'autres cas la question du pilotage et de l'animation est clairement posée. Des actions peuvent progressivement dériver. Faute d'une animation de proximité les pilotes éprouvent des difficultés à identifier ces dérives.

Enfin, dans certains cas, les actions sont peut-être financées au titre du REAAP faute de budget (ou compte tenu de la réduction de budget) sur d'autres lignes.

D'une manière générale, les actions REAAP sont porteuses d'éléments distinctifs. Ceci dit, il conviendrait sans doute de capitaliser les actions menées pour en souligner les frontières. Cela permettrait d'articuler encore mieux les actions avec celles relevant de dispositifs connexes (notamment avec le Programme de Réussite Educative).

5. L'impact des REAAP : un impact qualitatif avant tout

L'impact des REAAP peut être apprécié auprès de trois types de cibles différentes.

› Un impact fort auprès des acteurs institutionnels

Comme évoqué précédemment, l'impact du REAAP auprès des acteurs institutionnels, en tout état de cause, ceux qui assurent le pilotage des REAAP est relativement important. Non seulement ils adhèrent à ses principes fondateurs mais ils défendent également la singularité du REAAP dans l'univers des politiques publiques.

Outre ses dimensions « universalistes » et non « stigmatisantes » ces acteurs institutionnels plaident pour la dimension interinstitutionnelle ainsi que la notion de réseau. Le succès d'estime du REAAP repose sur ces subtils équilibres et ces collaborations volontaires.

D'une certaine manière et au regard par exemple du nombre d'associations et de parents concernés par le dispositif le succès de celui-ci pourrait paraître excessif. Ceci-dit, le dispositif paraît emblématique d'une « autre manière de faire ». De plus, dans certains cas, il a incontestablement un effet de levier financier tout à fait conséquent.

Cet impact auprès des acteurs institutionnels peut toutefois être nuancé. Le dispositif semble parfois « s'essouffler », manquer de « dynamique territoriale ». Enfin, la difficulté à impliquer les parents de manière significative dans le dispositif interroge certains acteurs qui y voient une forme d'échec.

› L'impact des REAAP auprès des porteurs d'actions peut être plus nuancé

Si les acteurs institutionnels portent parfois avec enthousiasme les valeurs et les principes du REAAP, les porteurs d'actions peuvent en comparaison être plus mesurés.

- Lorsque les REAAP communiquent, animent les réseaux, le dispositif suscite une forte adhésion. Les associations porteuses se retrouvent dans les valeurs affichées et les principes pédagogiques.
- En revanche dans certains cas, les porteurs d'actions identifient mal la philosophie REAAP et la spécificité du dispositif. Celui-ci peut être perçu avant tout comme une ligne de financement alors même que l'action est en accord avec les principes du REAAP. Un certain nombre d'associations font ainsi du « REAAP sans le savoir » alors même qu'elles sont financées dans ce cadre. Ce point illustre paradoxalement le manque de notoriété du REAAP et de ses principes fondateurs aux yeux d'un certain nombre d'acteurs.
- Au-delà de ces questions d'image et de communication, le REAAP peut, d'un point de vue plus qualitatif, être très apprécié notamment pour sa dimension de réseau. Il peut permettre ou favoriser l'innovation. Il facilite la reconnaissance des acteurs sur un champ d'activité complexe. Il légitime l'action des uns des autres et permet d'étayer le fonctionnement en réseau. Il peut permettre également d'ouvrir de nouveaux champs d'actions comme par exemple avec l'Education Nationale. Enfin, il favorise dans certains cas la mutualisation de pratiques voire de moyens.

› L'impact des REAAP auprès des parents est qualitativement important même si l'appellation est méconnue

- D'emblée signalons que l'appellation REAAP, la Charte sont souvent méconnues des parents. Les porteurs d'action communiquent rarement auprès des parents sur le REAAP en tant que label. Ils conduisent une action, laquelle entre souvent dans un cadre plus large (une maison des parents, un centre social, une ludothèque...) et ils affichent (au sens propre et figuré) rarement ce qu'est le REAAP. Les parents sont donc en capacité d'évoquer l'action au fond, ce qu'elle leur apporte, mais sont dans l'incapacité de parler du REAAP.
- Sur le fond, les actions REAAP dont les parents ont bénéficié comportent différents types d'effets auprès de parents de « profils différents ».

Les parents investis, souvent initiateurs des actions eux-mêmes sont très militants. De fait, ils développent une véritable réflexion sur la parentalité. Ils sont demandeurs d'échanges et de réflexions et affirment modifier leurs pratiques de parents au fur et à mesure de leurs réflexions. Les REAAP leur permettent également de développer un réseau social (via la reconnaissance de la fonction de parents) voire professionnel (certains se professionnalisent sur le champ de l'enfance).

Les parents moins investis dans le montage de l'action mais dans une posture de bénéficiaires mettent en avant les effets de « réassurance » (je ne suis pas le seul à m'interroger sur l'éducation de mes enfants), d'apprentissage (apport de connaissance via des conférences, apport de « trucs » avec les pairs, apports de conseils avec les professionnels).

Beaucoup insistent sur la fonction d'écoute/expression libre que l'on trouve dans les REAAP. L'approche non stigmatisante trouve ici tout son sens.

Enfin, ces actions comportent des effets importants en matière de « socialisation ». La fonction parentale est à la fois un prétexte et une finalité. On peut venir à un groupe de paroles pour « rencontrer du monde » et pour parler des problèmes que l'on rencontre avec les enfants. En ce sens, les actions REAAP participent largement du lien social et sont complémentaires des actions menées notamment dans le cadre des CUCS sur les populations les plus fragiles et les plus isolées.

6. Les Points Information Famille

Au regard de nos enquêtes de terrain trois constats majeurs méritent d'être retenus.

› **Le pilotage des PIF est aujourd'hui flou**

Confié aux DDASS, le pilotage des PIF semble relativement peu « suivi ». Les DDASS en ont assuré dans un premier temps la promotion. Aujourd'hui, elles peuvent éprouver des difficultés à saisir quelle est la stratégie poursuivie sur le développement des PIF.

Souvent confrontées à des tâches urgentes et impératives avec des moyens considérés comme insuffisants, les DDASS n'ont pas érigé le développement des PIF en tant que priorité. Et ce d'autant plus qu'il n'y a pas de moyens spécifiques pour les opérateurs (pas de budgets récurrents). S'ajoutent à cela des interrogations sur la pertinence du concept Point Information Famille. Fallait-il mettre en place les PIF au risque de donner l'impression de créer de nouveaux guichets ?

A ces difficultés s'ajoute une absence d'articulation avec les dispositifs REAAP. Si sur un plan théorique, les PIF sont censés alimenter les REAAP, en pratique les dispositifs sont disjoints et ne sont pas en règle générale articulés au sein des comités de pilotage des REAAP.

› **Les PIF occupent aujourd'hui des « positionnements » différents**

Différents cas de figure peuvent être rencontrés.

Dans de nombreux cas, les PIF formalisent une offre préexistante. Les opérateurs bénéficient ainsi d'un « label » reconnaissant leur rôle. Toutefois l'impact de celui-ci semble relativement ténu. D'une part le « label » n'est pas toujours visible aux yeux des usagers, d'autre part l'opérateur, faute de moyens et de contraintes liés au label ne développe pas une offre « renforcée » ou répondant à des normes qualité particulières. La plus value essentielle dans ce cas des PIF est la reconnaissance du rôle de la structure en matière d'information sur le thème de la famille.

Dans certains cas les PIF viennent renforcer l'offre existante. Les PIF peuvent se traduire par la mise en place de « nouveaux services » en termes de conseils aux familles notamment. La

plus value dans cette situation serait plus importante pour l'utilisateur (hypothèse sans doute à confirmer via une étude d'impact plus approfondie).

Dans quelques cas, les PIF constituent une nouvelle offre. C'est notamment le cas en milieu rural où peuvent faire défaut les guichets institutionnels habituels (CAF, services sociaux). Dans ce cas les PIF permettent d'apporter un service jusqu'alors inexistant. Toutefois la plus value des PIF est souvent relativisée par les acteurs compte tenu de l'absence de moyens pour mettre en œuvre ces points d'information.

› **Des interrogations importantes des acteurs sur les moyens nécessaires pour crédibiliser le positionnement des PIF**

Selon les acteurs rencontrés les besoins en matière d'information et d'orientation des publics par rapport aux problèmes rencontrés sur le thème de la famille existent. Cependant, les moyens mobilisables dans le cadre des PIF pour répondre à ces besoins sont généralement considérés comme insuffisants.

Si le PIF répond à une nouvelle offre de services, la question des moyens reste entière. Il faut des locaux, des moyens humains...ce que ne permet pas d'obtenir le PIF.

Si le PIF formalise une offre existante, l'absence d'outils performants (portail internet efficace et mis à jour) ne permet pas de constituer une nouvelle valeur ajoutée. De plus, s'il n'y a pas de dispositif de communication permettant de rendre visible la nouvelle offre, la plus value pour l'opérateur (et le public) est assez faible.

Les PIF se situent aujourd'hui dans un entre-deux difficile. Ce n'est pas un dispositif, une structure ou un guichet mais ce n'est pas non plus complètement un label (avec un cahier des charges, des moyens de contrôle, des outils de communication et de formation). Dès lors, la question du positionnement de ces PIF ainsi que de leur pilotage apparaît comme essentielle.

LES RECOMMANDATIONS

Le succès du REAAP repose sur de subtils équilibres :

- Il s'agit d'une Marque au vrai sens du terme avec un territoire de communication qui peut susciter l'adhésion. Cependant, la force et la faiblesse de cette Marque sont qu'elle n'appartient à personne. Elle relève bien d'une action interinstitutionnelle.
- La force de la Marque peut être supérieure à la réalité des actions menées, les REAAP ayant un impact quantitatif limité. Cependant, ce relatif faible impact est d'une certaine manière compensé par un coût relativement faible.
- Les REAAP comportent incontestablement un effet levier important puisque certains réseaux permettent de mobiliser des financements bien supérieurs à la ligne budgétaire nationale REAAP.
- Les effets qualitatifs des réseaux sont indéniables tant auprès des acteurs institutionnels, qu'auprès des acteurs associatifs et des parents. Les REAAP constituent de vrais réseaux, sont porteurs d'une pédagogie et d'une approche différente de la parentalité et de l'appui aux parents.
- La liberté laissée aux acteurs dans les modalités de développement des réseaux a été un facteur de succès important (principe de libre adhésion et de souplesse).

Aujourd'hui, ces équilibres atteignent des limites et peuvent être remis en cause par des évolutions institutionnelles.

- Ils atteignent des limites en termes de développement du dispositif. En effet, faute d'un pilotage et d'une animation adéquate, le développement interinstitutionnel du dispositif peut parfois être bloqué. Les actions se renouvellent relativement peu. La dynamique de développement est limitée faute d'une animation correctement dimensionnée et outillée. D'une manière plus qualitative, la coopération interinstitutionnelle notamment avec l'Education Nationale peut être insuffisante alors qu'un potentiel prometteur existe. De même, l'articulation des REAAP avec d'autres dispositifs (CLAS/PRE notamment) pourrait être optimisée.
- Ces équilibres sont remis en cause par l'évolution du rôle des DDASS (affaiblissement de leur capacité de pilotage) et les évolutions budgétaires (délégation d'une partie du budget aux CAF). De fait, les équilibres en matière de pilotage évoluent.

Dans la perspective d'asseoir le développement des REAAP en préservant leur spécificité et leur champ d'actions, il est nécessaire de réformer les modalités de pilotage, d'animation des dispositifs en formalisant bien le périmètre d'intervention des réseaux.

1. Réformer le pilotage des Réseaux

Il s'agit de davantage formaliser ces modalités de pilotages en posant un « cadre ». Celui-ci pourra être ajusté au plan local mais le cadre devrait permettre de « sécuriser » le pilotage et le développement des réseaux.

› Définir les instances de pilotage

Il s'agit notamment d'identifier et de formaliser les différentes instances en précisant la composition d'un comité de pilotage départemental et surtout en définissant ses attributions. La dimension institutionnelle du comité de pilotage est essentielle pour asseoir le développement des réseaux et signifier des impulsions politiques. Le comité de pilotage doit permettre à la fois d'assurer un effet levier du point de vue financier, d'articuler les différents dispositifs et de mobiliser les différentes institutions intervenant sur le champ de la parentalité.

Le comité de pilotage départemental doit réunir a minima les acteurs clés que sont : l'Etat, CAF, Conseil Général, représentants institutionnels de l'Education Nationale, représentants des parents.

Idéalement, le comité de pilotage départemental devrait trouver un prolongement dans des comités de territoire. La dimension de proximité et l'échelon territorial sont indispensables pour faire émerger des actions et des réseaux. La coopération doit se construire à ce niveau et ce d'autant plus que les financements peuvent également être abondés à cet échelon. Ces comités territoriaux devraient inclure des communes ou intercommunalités afin d'ancrer les réseaux dans les territoires.

A ces comités de pilotage et comités de territoires peuvent se greffer des comités techniques ou de projet tant à l'échelon départemental que local. Ces comités seraient des chevilles ouvrières en charge de la définition opérationnelle d'actions. Ils seraient composés de techniciens, de représentants des associations et des parents.

› Réaffirmer le périmètre d'intervention des REAAP

Les comités de pilotage doivent être en capacité de déterminer l'éligibilité des actions au REAAP. Pour ce faire et à partir des éléments de la Charte existante il est sans doute nécessaire de définir des critères d'éligibilité à partir des actions existantes. Ce référentiel est essentiel dans la perspective d'affirmer l'identité du REAAP en l'articulant au mieux avec les dispositifs connexes (notamment CLAS et PRE). Dans cet esprit, il est important de réaffirmer le positionnement singulier du REAAP et notamment sa vocation « universaliste » en termes de publics visés. S'il peut largement contribuer à alimenter les dispositifs relevant des CUCS, il ne saurait en être totalement dépendant au risque de perdre ce qui fait sa singularité.

Les modalités d'association des parents devraient également être précisées et ce de manière réaliste. La mobilisation de ceux-ci ne saurait être spontanée. Il est nécessaire de l'accompagner.

Enfin, il sera nécessaire de définir au plan national puis au plan départemental de grandes règles de communication à propos du REAAP (quels outils de communication avec quels logos).

La délimitation et l'affirmation du périmètre REAAP seront d'autant plus aisées à mettre en œuvre que la fonction d'animation sera développée et formalisée.

2. Développer la fonction d'animation

Cette fonction est essentielle à la fois pour assister la fonction de pilotage (éviter les dérives, faciliter le lien interinstitutionnel), animer les réseaux au plan départemental (communiquer, valoriser, capitaliser) et favoriser l'émergence de réseaux au plan territorial.

Il s'agit dans ce schéma d'une configuration ambitieuse. Elle est indispensable si l'objectif est d'assurer un développement harmonieux des REAAP en optimisant l'impact quantitatif des réseaux, en multipliant les effets de levier au plan financier tout en veillant à respecter l'identité de ces réseaux.

› La fonction d'animation au plan départemental

Cette fonction doit être clairement distinguée de la fonction de pilotage. Le comité de pilotage « oriente », « décide des financements ». La fonction d'animation exerce les missions suivantes sous l'autorité du comité de pilotage :

- Appui au comité de pilotage départemental pour réaliser un diagnostic de territoire, construire les appels à projets, pré-instruire les demandes des associations. Par ailleurs, la fonction d'animation aide à la préparation de l'organisation des comités de pilotage. Elle contribue également à l'évaluation du fonctionnement et de l'impact des réseaux.
- Développement et mise en œuvre des actions de communication. Cette fonction est essentielle. L'animation doit faciliter au plan départemental la dimension de « réseau » via le partage d'informations, de ressources. La publication de lettres, la mise en place de sites internet, l'organisation d'événements et de rencontres sont essentiels pour le développement et la vie des réseaux.
- Mise en place d'une fonction « ressource » au plan départemental, pour capitaliser les actions, identifier les bonnes pratiques et assurer leur diffusion.
- Aide à l'émergence et au développement de projet en incluant une dimension territoriale. Cette dimension « ingénierie » et « aide au développement » est essentielle pour la création de nouveaux réseaux. Si l'objectif est de générer de nouveaux réseaux (afin d'éviter que le REAAP ne comporte que quelques actions phares au plan départemental et résulte uniquement de l'initiative de quelques uns) il est nécessaire de susciter et d'accompagner ce développement. La fonction d'animation peut jouer ce rôle d'agent de développement.

Cette fonction d'animation ainsi dessinée suppose la mobilisation d'un minimum de moyens humains et financiers ainsi qu'un positionnement clair par rapport à la fonction de pilotage.

Idéalement, il est nécessaire de disposer d'un poste d'animateur distinct de celui de pilote (l'animation est sous l'autorité du comité de pilotage). Le profil de cet animateur est déterminant et devrait se rapprocher de celui d'un agent de développement (compétences forte en ingénierie, aptitudes pour la communication).

Pour les territoires les plus importants, la question des moyens pour favoriser l'émergence de réseaux territoriaux se posera. Des budgets « animation territoriale » pourront être envisagés pour faciliter la mobilisation d'acteurs locaux (il s'agit aujourd'hui d'un frein au développement).

› **La fonction d'animation au plan national**

Elle est également essentielle pour maintenir et développer la dynamique REAAP. Il s'agit de promouvoir une véritable fonction d'animation en lien avec le comité de pilotage national des REAAP.

Cette fonction d'animation pourrait exercer les mêmes missions que les animations départementales. Il s'agit avant tout de communiquer, capitaliser, irriguer les différents réseaux via différents outils. Site REAAP, lettre de communication, rencontres y compris au plan national, diffusion de bonnes pratiques.

3. Revoir le positionnement des Points Information Famille

Aujourd'hui les PIF sont confrontés à une problématique de positionnement. Ils sont insuffisamment pilotés et peinent à trouver un équilibre satisfaisant entre les missions qui leur sont dévolues et les moyens dont ils disposent.

› **Un préalable : affirmer la volonté politique sur le développement des PIF et définir des modalités de pilotage**

Aujourd'hui, il est nécessaire de réaffirmer (si tel est le cas) la volonté politique de maintenir et développer les PIF afin d'envoyer un signal positif à de nombreux acteurs qui s'interrogent sur la persistance de ces dispositifs et sur la volonté de les développer.

Au-delà de l'intention politique il sera nécessaire de déterminer quelles sont les instances qui pilotent les PIF, selon quelles modalités et avec quels moyens.

› **Le concept des PIF doit être précisé**

Selon les territoires les besoins (sous réserve d'un état des lieux plus approfondi) peuvent être différents. Dans certains cas et notamment dans les zones rurales peuvent manquer des lieux d'information et des acteurs ressources sur le thème de la famille. Dans ce cas, les Points Information Famille peuvent constituer un guichet délivrant un premier niveau d'information, voire assurant un début d'accompagnement (aide pour compléter des dossiers).

Dans d'autres cas, et notamment dans les espaces urbains pourvus en acteurs, les Points Information Famille sont déjà des structures qui assurent cette information ou réorientent les personnes vers des structures adéquates.

La diversité de ces besoins (qui devrait faire l'objet d'une approche plus approfondie) plaide pour des PIF dotés de niveaux de services (et donc de moyens différents).

› **La nécessité d'identifier des moyens répondant au positionnement des PIF**

Il s'agit aujourd'hui d'une question centrale. Si le PIF est un label reconnaissant la fonction et la compétence de l'opérateur qui en bénéficie, il est nécessaire pour qu'il soit visible et soit reconnu par les usagers que le contenu soit clairement défini et qu'un minimum de conditions de mise en œuvre soit requis.

Le label doit donc faire l'objet d'un cahier des charges rigoureux, de contrôles. Cela implique des moyens en termes de pilotage et d'animation ainsi que des moyens en termes de formation, d'outillage des opérateurs. Comment exiger le respect de normes, la mobilisation de moyens sans aide et sans appui ? En-deçà d'éventuels budgets il serait nécessaire de travailler sur les outils mis à disposition des PIF (site internet actualisé) et sur la formation délivrée aux acteurs (comment assurer une qualité de réponse aux usagers).