

**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 DÉMARCHE	12
1.5 LES REAAP S'INSCRIVENT DANS LES CONTEXTES LOCAUX	13
1.6 CINQ ANS APRÈS LA CRÉATION DES REAAP, LA DÉMARCHE 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 retreints 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

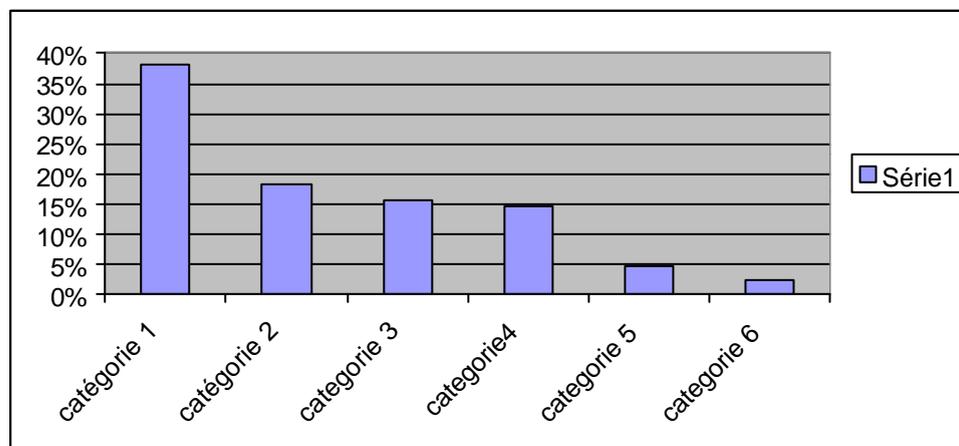
16 % de l'accueil de la petite enfance

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 :

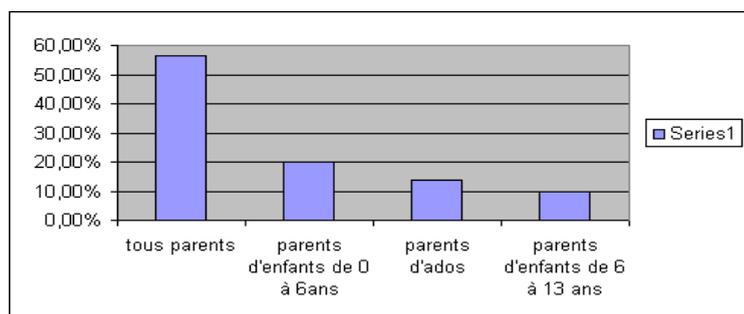
3 % non renseignés

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

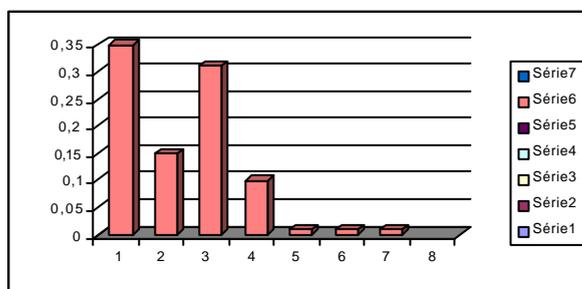
31 % groupe d'activités parents /enfants, lieux d'accueil parents/ enfants, vacances ou sorties en familles

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%

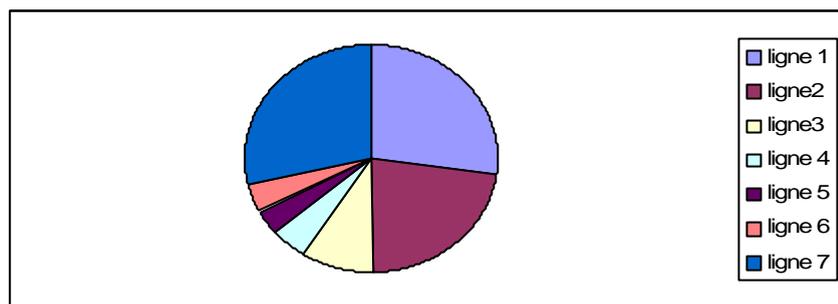
Etablissement scolaire : 9%

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

Indicateur	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 "fondues 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 :

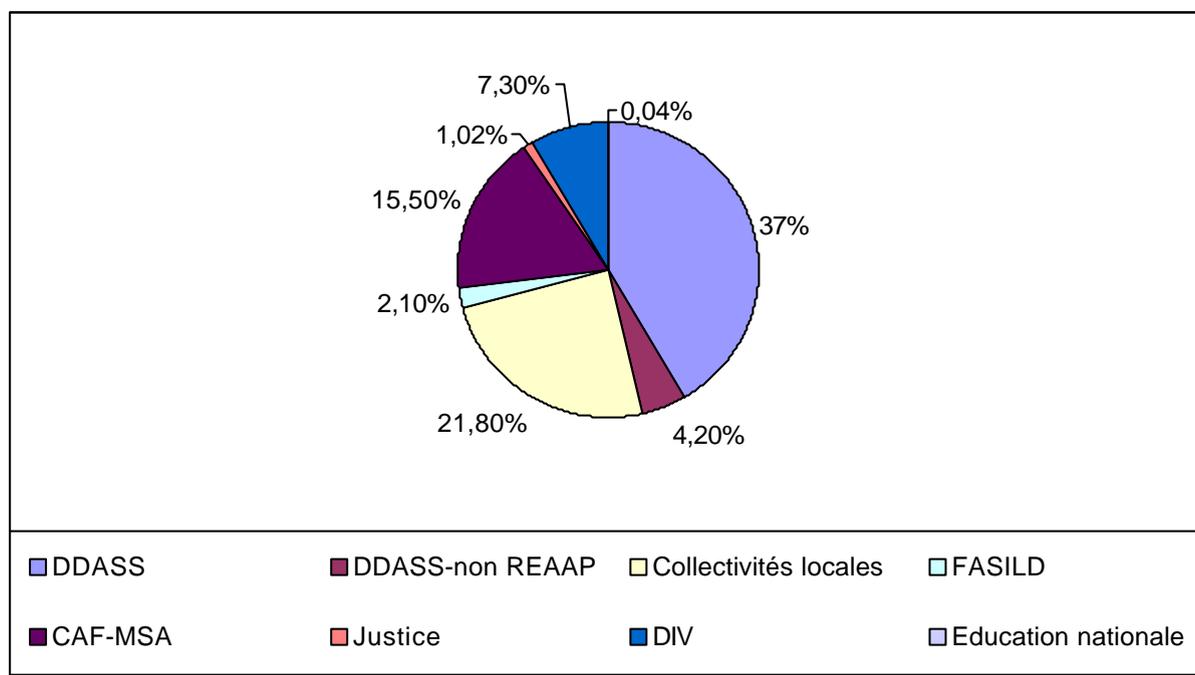
- 37 % au titre des DDASS – REAAP (8,8 M€)
- 21, 8 % au titre des collectivités locales (5,1 M€)
- 15, 5 % au titre des CAF et de la MSA
- 7,3 % sur la politique de la ville
- 4,2 % au titre des DDASS- non REAAP
- 2,1 % au titre du FASILD
- 1,02 % par la Justice

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'une 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.

Le 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

LISTE DES ANNEXES DU TOME I

Annexe 1 : Liste des personnes rencontrées ou entendues

Annexe 2 : Charte du REAAP

Annexe 3 : Questionnaire IGAS

Annexe 4 : Questionnaire DIF pour 2002

Annexe 5 : Nouveau questionnaire proposé par l'IGAS

Annexe 6 : Bilan des enquêtes sur les REAAP de 1999, 2000 et 2001

Annexe 7 : Réponse de la CNAF au questionnaire de l'IGAS

Annexe 8 : Réponse de l'UNAF au questionnaire de l'IGAS

Liste des personnes rencontrées

1. Au niveau national

Ministère de la santé, de la famille et des personnes handicapées

Cabinet du ministre délégué à la famille :

Mmes ML Denis, directrice de cabinet, G. Leneveu, conseillère technique, S. Gir, chargée de mission

Mr JF Verdier directeur –adjoint de cabinet

Délégation interministérielle à la famille :

Mr de Legge, délégué interministériel à la famille

Mmes Levy Delpla, Legauyer-Rossi, chargées de mission

Direction générale de l'action sociale :

Mr F. Delalande, chef du bureau de l'enfance et de la famille

Mme Laure Neliaz, attachée

Ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche :

Direction de l'enseignement scolaire (DESCO) – Mme Pascale Bouvet, conseillère technique

Délégation interministérielle à la Ville (DIV) :

Mrs Y. Gopfer, S. Fraysse chargés de mission (entretiens téléphoniques)

Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) :

Mmes F. Leprince, sous-directrice de l'action sociale, V. Delaunay-Guivarch

Mr JM Bedon, conseiller technique

Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre le discrimination (FASILD)

Mmes D. Causse, directrice de l'éducation et de la solidarité et E Charbonnel, chargée de mission

Union nationale des associations familiales (UNAF)

Mme M. Sassier, directrice générale

Fédération des écoles des parents et des éducateurs

Mme L. Socias, directrice

Experts nationaux :

Mrs P. L. Rémy et L. Machard, anciens délégués interministériels à la famille

Mr G. Janvier, ancien délégué adjoint à la famille

Mr B. Ribe, chargé de mission à l'UNAF.

2. Dans le département du Nord

1. Services administratifs

La DDASS

Mmes Sylvain, Ddass

Guyader, inspectrice principale

Deuf, Boutet, Hadjloum, Mr Lemahieu, du service Appui et service social

- La DRASS

Mme Vérité, inspecteur régional

- Le sous-préfet à la ville :

Mr Bourron

- Grand projet ville à Lille métropole communauté urbaine (LMCU) :

Mme Boubet, directrice administrative financière

- Communauté urbaine de Dunkerque

Mme Rofidal, chargée de mission

2. Comité d'animation départementale des REAAP

Mme Claudie Caby, représentante du Président de l'Association Régionale des Caisses d'Allocations Familiales,

Mme Arfib, représentant l'Inspecteur d'Académie, Directeur des services départementaux de l'Éducation Nationale

Mme Wouters, conseillère technique, responsable du service social de l'Inspection Académique

Mme Leclerc, psychologue, représentant le président du Conseil Général du Nord

Mme Claudie Ghesquière, présidente de l'Union Départementale des Associations Familiales du Nord

Mme Denise Cacheux, élue, présidente du centre social Lille-Sud et membre du Comité national de pilotage des REAAP

Mme Boulet représentant la DDASS*

3. Des associations

Association AJS le bon emploi de la solidarité Mme Sauvignon présidente, Mme Mézine, directrice

Association Avenir enfance : Mme Comblez, présidente, Melle Le Nouy, agent de médiation

Association "la Pose" : Mme Deloge, présidente et Mme Godin, chargée de mission

L'école avec les parents : Mme Herchultz, présidente, Mm Borederieux, trésorière

L'Uriopss : Mr Toulemonde, conseiller technique

Association Colline-ACEPP : Mme V. Sehier, animatrice régionale du réseau

3. Dans le département de la Mayenne

LA DDASS :

Mme Chaussumier, directrice
Mme Marais, Inspectrice
Mme Simon,

La CAF :

M. Binet, responsable du service d'action sociale
Mme Legendre, agent de développement

4. Dans le département du Loir-et-Cher

LA DDASS : M. Hervier, directeur
M. Lahouste, Inspecteur principal

La CAF : Mme Drancourt, Chargée de mission à la CAF et responsable de la cellule d'appui à la fonction parentale.

Lieu rencontre « Parents-enfants ». M. Feat, président

Réseau local de MER. Mme DUBRE, coordonnatrice.

CEDIF. Mme Bourgoin, responsable

Mairie de Vendôme – Mme Lockhart-Forgue, Maire-adjointe

FCPE, PEEP, UDAPEL

5. Dans le département de la Haute-Savoie

La DDASS :

Mme Françoise Delaux, directrice
Mme Pascale Roy, inspectrice principale, responsable du pôle de cohésion sociale
Mme Marie-Magdeleine Meilhac, conseillère technique DDASS

La CAF

M. J.H Viallet, directeur adjoint
Mme Geneviève Falcoz, responsable du service social

Le Conseil général

Mme Nelly Pesenti, directrice / direction de la prévention et du développement social
Mme Catherine Coulbault, coordinatrice PMI

Lieu ressource

Mme Isabelle Chevalier, animatrice du lieu ressource

Rencontre avec le Comité d'animation départementale

Participants associatifs :

MJC Archipel Sud – Mme Christine Feingold
 Ecole des parents- EPE – Mme Martine Ferrandez
 Association « la Farandole » - Mme Florence Collignon
 Association « couples et familles »- Mme Marie-Jeanne Segal
 FCPE – Mme Claude Pernol
 UDAF- Mme Anne-Marie Joannesse
 CHRS - Foyer du Léman- M. JM Daveine
 CIFF – Mme Catherine Oldra

Participants « institutionnels »

Membres du comité technique : Mmes Meilhac, Coulbault, Falcoz représentant respectivement la DDASS, le Conseil général et la CAF et Mme Chevalier, animatrice du lieu ressource
 Mme Parmentier – Maire adjoint aux affaires sociales - Rumilly

Rencontre avec des acteurs de terrain : Les associations

MJC : Mme Saby, animatrice accompagnée de deux mères de famille Mmes Crescenzo et Dumont

Association Point rencontre : Mme Pittion

Association gestionnaire du CHRS Saint François

Association Petite enfance : Mme Destee, responsable et Mingoïa, animatrice du service municipal petite enfance de la Mairie de Cran-Gevrier.

L'université populaire

6. Dans le département du Val-d'Oise

- LA DDASS

Mr Murat, Ddass

Mme Coutel, inspectrice hors classe, pôle social

Mme Rossignol, conseillère technique

- La CAF

Mr Angelot, responsable de la division du travail social

Mme Champion, conseillère technique

Associations

- rencontrées à Saint-Ouen l'aumône :

Ecole et famille (Mme Michaud)

Espace famille (Mme Dimerman)

FCPE (Mme Tret)

AFAVO, association des femmes africaines du Val-d'Oise (Mme Sissoko)

- rencontrées à Sarcelles :

Café des parents (Mme Beau)

Écoute parent (Mme Manganeza)

Lieu parents/enfants (Mme Thierry)

Parents :

Mme Mahamat, Mme Chevalier, Mme Coquio-Marq

Centres sociaux :

Fédération des centres sociaux (Mr Ménard)

Sarcelles (Mme Gloaguen)

Persan (M. Potier)

Jouy le Moutier (MmeGaudio)

Elus :

Mme Dievanan, maire adjoint de Jouy le Moutier

Mme Levoir, chargée de mission, représentant le Conseil général

CHARTRE

DES INITIATIVES, POUR L'ECOUTE, L'APPUI ET L'ACCOMPAGNEMENT DES PARENTS

Rappel de l'objectif poursuivi :

Au-delà de susciter les occasions de rencontres et d'échanges entre les parents, mettre à leur disposition des services et des moyens leur permettant d'assumer pleinement, et en premier, leur rôle éducatif.

A cette fin, favoriser l'animation et la mise en réseau de tous ceux qui contribuent à conforter les familles dans leur rôle structurant vis-à-vis de leurs enfants.

Principes d'action et d'animation :

1 - Valoriser prioritairement les rôles et les compétences des parents : responsabilité et autorité, confiance en soi, transmission de l'histoire familiale, élaboration de repères, protection et développement de l'enfant.

2 - Favoriser la relation entre les parents et dans cet objectif, privilégier tous les supports où les parents sont présents, en particulier le cadre associatif.

3 - Encourager les responsables des lieux et structures fréquentés par les parents, à accueillir ou susciter de nouvelles initiatives.

4 - Favoriser une meilleure conciliation des temps familiaux et professionnels.

5 - Mettre en place des actions de sensibilisation et de formation à destination des intervenants bénévoles ou professionnels, pour favoriser l'émergence de nouvelles pratiques. Elles devront assurer un bon équilibre entre la participation des parents et l'intervention des professionnels.

6 - Garantir l'ouverture de ces lieux à tous les parents, en recherchant la fréquentation de publics issus de milieux différents, de générations et de catégories socio-professionnelles et culturelles différentes.

7 - Prévoir un cadre éthique favorisant l'équilibre des relations familiales et ouvert à toutes formes de familles. Il s'appuiera sur les textes relatifs aux droits de l'enfant et de la famille.

8 - Inscrire les projets dans la durée, notamment par le biais d'une convention pluri-annuelle associant les différents partenaires.

9 - Prendre appui sur un réseau mobilisable et compétent, sur des bénévoles et des professionnels très divers qui partagent l'engagement d'accompagner les familles, dans le respect des personnes et de leur autonomie, et qui s'appuient sur les connaissances disponibles aujourd'hui.

10 - Participer à la construction d'un système d'animation partagée qui permette une circulation des informations, l'évaluation des actions, une capitalisation des savoir-faire, la transparence, la rigueur, la visibilité et un fort développement de ce mouvement.

ANNEXE 3

GUIDE D'ENTRETIEN ET QUESTIONNAIRE sur les REAAP

Evaluation du dispositif des REAAP

La mission estime qu'il faut se donner les moyens de répondre à cinq grandes questions. Celles de:

- la pertinence du dispositif des REAAP au regard des problèmes de la parentalité dans notre société
- l'efficacité du dispositif du point de vue de l'atteinte des objectifs qui lui ont été assignés:
 - . efficacité de l'encadrement administratif des REAAP
 - . efficacité des actions réalisées dans le cadre des REAAP
- l'efficience et le coût des REAAP, en particulier du point de vue du ministère de l'emploi et la solidarité, financeur
- l'impact du dispositif : les effets attendus ou inattendus, positifs ou négatifs, sur la question de la parentalité et du travail en réseau.

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

L'histoire et le contexte dans le département

1. population du département, population des moins de 20 ans, proportion de jeunes de moins de vingt ans par rapport à la population nationale, proportion de jeunes de moins de vingt ans par rapport à la population du département, nombre de familles bénéficiaires de l'API, nombre d'enfants à l'Ase, nombre d'enfants sous Aemo, taux d'absentéisme scolaire. Si possible en 1998 et en 2003
2. avant 1999, année de création des REAAP, qu'existait-il dans le département comme dispositif ou actions de soutien à la parentalité (PMI, Udaf, DDASS, centres sociaux, associations diverses, autres...)?
3. avant 1999, quelle était la contribution de la DDASS à la conduite et au financement de ces dispositifs et/ou actions ?
4. la constitution des REAAP en 1999 s'est-elle accompagnée d'un diagnostic local des besoins, d'un état des lieux, ou a-t-elle résulté d'une formalisation de l'existant ?
5. en 2003, qu'existe-t-il, hors REAAP, comme dispositif ou actions de soutien à la parentalité dans le département ? Description sommaire des réseaux et des actions de soutien à la parentalité conduites, hors Reaap, dans les différents dispositifs du département (PMI, Udaf, Caf, centres sociaux, autres...) ? Quelles sont les évolutions dans le domaine de la parentalité et du soutien à la parentalité depuis 1999?

6. Y a-t-il des réalisations particulières, par ex.:un ou des sites internet, un observatoire de la famille etc.?

Les objectifs de la politique des REAAP

7. Comment la DDASS comprend-elle les objectifs poursuivis au plan national par les administrations centrales en matière de REAAP?
8. La DDASS a-t-elle en matière de REAAP des objectifs spécifiques?
9. La Charte a t-elle constitué un support fédérateur des acteurs dans le champ ? Doit-on l'améliorer?

Comment les REAAP fonctionnent-ils? Le dispositif est-il efficace du point de vue de l'atteinte des objectifs? L'encadrement administratif est-il satisfaisant (clair, structurant)?

Les actions menées répondent-elles aux objectifs de soutien à la parentalité et de travail en réseau?

L'encadrement administratif du dispositif

Le niveau national

10. Avec quels services du ministère de l'emploi et de la solidarité ou des autres administrations, avec quels établissements publics, la DDASS est-elle en contact sur des projets:
concernant la parentalité en général
concernant les REAAP en particulier?
11. Quelles furent les conséquences de la suppression de la CNAT ? La suppression de la CNAT a-t-elle posé des problèmes?
12. La non actualisation du site familles.org est-elle ressentie comme un manque?
13. Quel jugement la DDASS porte-t-elle sur le pilotage national du dispositif?

Le niveau local

14. La DDASS peut-elle donner la liste des principales commissions intervenant dans le département sur des questions de parentalité en général?
15. Pourrait-on simplifier et regrouper?
16. Dans le secteur des REAAP, quelle est l'architecture de instances administratives compétentes: leur nom, leur composition, leur rôle ?

17. Y a-t-il des Comités locaux d'animation ou d'autres instances locales d'animation? Si oui quelles furent les raisons qui ont motivé une telle déclinaison locale ? Comment ces Comités locaux –quelle que soit leur dénomination- sont-ils composés et quel est leur rôle?

18. Le niveau régional pourrait-il être pertinent et jouer un rôle utile?

19. A votre avis, l'implication des autres administrations et organismes publics et des collectivités locales est-elle satisfaisante ?

Le Comité d'animation départemental :

20. Pour 2003, composition, modalités de désignation, périodicité des réunions, ordres du jour, procès verbaux de réunion du CAD.

21. Comment a évolué la composition du CAD depuis 1999 : s'est-elle élargie et à qui? Comment son rôle a-t-il évolué?

22. Quel est le rôle actuel du CAD: appel à projet, examen des projets, soutien et développement des actions, circulation de l'information, communication, suivi des actions, évaluation, capitalisation et mutualisation ... ?

23. le CAD définit-il des objectifs aux REAAP ? Emet-il des axes prioritaires d'action ? Si oui, sur quelles bases?

24. Le CAD est-il le lieu d'un travail en partenariat? Donner quelques exemples de travail en partenariat ou en réseau facilité par le CAD.

25. Le CAD est-il une instance utile aux yeux de la DDASS, peut-on en améliorer la composition et le fonctionnement?

Le pilotage :

26. Comment et suivant quelles modalités sont désignés le pilote et, s'il existe, le copilote ? Est-ce le même pilote depuis 1999 ? Dans la négative, expliquer les motifs du changement.

27. Quel est le rôle du pilote ? Quel est son positionnement par rapport au Comité d'animation et au comité de financement?

28. Quelle est l'appréciation de la DDASS sur l'animation des réseaux par le ou les pilotes et par le CAD?

Le Comité de financement :

29. Composition, modalités de désignation, périodicité des réunions, évolution depuis 1999

30. Modalités d'examen des projets (procédures d'appels à projet, instruction des demandes...).

31. Les demandes de financement de projet doivent-elles obligatoirement émaner d'associations ?

32. Sur quels critères sont sélectionnés les projets ? Le Comité a-t-il dégagé une jurisprudence en la matière ?

33. Délai entre la déposition d'un projet, son instruction, l'attribution des premiers crédits, le versement de la totalité
34. La circulaire interministérielle du 17 avril 2002 précise que les subventions aux REAAP peuvent n'ont pas " vocation à financer durablement des structures des postes de travailleurs sociaux, mais à financer les actions de terrain où l'animation des réseaux". Cette distinction vous paraît-elle pertinente pour les REAAP? Si oui, comment le Comité opère-t-il la distinction action / association ?
35. Comment sont déterminés les montants alloués à chaque projet ? Le Comité a t-il élaboré des critères en la matière où à défaut une jurisprudence ?
36. Le Comité joue-t-il le rôle de guichet unique pour toutes les demandes de subventions sur les REAAP ?
37. A-t-il connaissance des autres financements des projets?
38. Le Comité valorise t-il, dans le cadre d'une demande de financement de projet, les aides non financières apportés par les organismes et (ou) les collectivités locales ?
39. Le comité finance t-il des projets pluriannuels ? Suivant quelles modalités ?
40. Quels sont les liens fonctionnels existants entre le comité, le pilote et le CAD ?
41. Tableau 1

	1999	2000	2001	2002	2003
Nombre de séances du Comité					
Nombre de projets examinés					
Nombre de projets financés					
Dont par la DDASS seule					
Dont par des multi financements					

42. Peut-on améliorer le système d'encadrement administratif et financier des REAAP au niveau des DDASS?

Les actions REAAP

L'origine et l'initiative des projets :

43. SVP fournir les appels à projet de la DDASS pour 2000 et 2003.
44. Quels sont les destinataires, le contenu, les dates de ces appels à projet ? Plus globalement, existe t-il une politique de communication sur les appels à projet ?

45. Les familles connaissent-elles l'existence des REAAP ? Sont-elles informées au moment des nouvelles campagnes? Y a-t-il eu des actions de communication sur les REAAP? Ces actions sont-elles systématisées ? Qui les mène et quels supports sont utilisés ?

46. Y a-t-il dans le département des états des lieux, des diagnostics, des études de besoins, des projets de territoire, ou encore, à la CAF, un schéma directeur d'action sociale avec un volet parentalité?

L'aspect quantitatif

47. Entre 1999 et 2003 combien d'actions ont-elles été conduites dans le département
- dans le domaine de la parentalité
- dans le domaine des REAAP?

48. SVP les répartir par grandes catégories ?Si possible reprendre celles retenues dans l'enquête DIF 2003 (domaines d'action, lieux des actions, modalités des actions, soutien au réseau y compris formation des personnels et des bénévoles)?

49. Evolution du maillage territorial des actions, des objectifs par public (parents de jeunes enfants, pré-adolescents et adolescents), par problématique (ex : absentéisme scolaire, soutien dans l'aide à la scolarité...).

50. Combien de familles ont-elles été touchées par des actions REAAP?

51. Quel est le taux de renouvellement des actions:en 2000, 2001,2002 quelle a été la proportion de nouvelles actions chaque année?

52. Pour 2002,par exemple,nombre de nouvelles associations (par création) s'inscrivant dans le champ du soutien à la parentalité et nombre d'associations déjà existantes localement qui se sont nouvellement portées dans le champ considéré.

53. Quelle est la part des actions initiées ou conduites par des parents:
- Nombre d'actions ou de projets menés par les parents (2000-2001-2002) ;
- Intitulé et descriptif sommaire de quelques unes de ces actions. (2002) ;

54. Evaluation du nombre de parents participant et impliqués dans les actions ou projets (2001-2002).?

55. Y a-t-il des parties du département où les REAAP n'interviennent pas?

Nouveaux indicateurs à renseigner pour, si possible,1999, 2000, 2001,2002

Svp indiquer aussi les bases du calcul en chiffres absolus: ex pour la question 56, nombre d'actions,nombre de jeunes,rapport entre les deux :

56. nombre d'actions REAAP pour 1000 jeunes de moins de vingt ans

57. nombre de parents touchés parles actions REAAP pour 1000 jeunes de moins de vingt ans

58. indicateur de mobilisation : nombre de parents à l'initiative et animateurs, rapporté au nombre d'actions

59. indicateur de renouvellement :taux d'actions nouvelles (2002 comparé à 2003) par rapport à la totalité des actions
60. indicateur de proximité:nombre de Comités locaux REAAP existant dans le département

L'aspect qualitatif

61. Quels sont, pour la DDASS les critères d'une action de qualité?
62. Quelles sont les formes d'action qui vous paraissent le plus utiles en termes de réponse aux problèmes de parentalité dans le département?
63. La DDASS peut-elle donner trois exemples d'action qu'elle juge particulièrement réussies et trois exemples d'actions qui lui paraissent plus anodines?

Comment juger les REAAP en termes de coûts et d'efficience, en particulier du point de vue de l'Etat financeur?

Le financement des REAAP

64. Connaît-on évaluer la totalité des budgets affectés de 1999 à 2003 sur la parentalité dans le département (Etat, DDASS, FASILD, DIV...)? A-t-on une évaluation approximative?
65. Indiquer si possible les budgets REAAP tous financeurs confondus , de 1999 à 2003.
66. De 1999 à 2003, pour chaque année, quels ont été les budgets consommés par la DDASS pour les REAAP (cf. tableau infra)?
67. Est ce que le critère de répartition nationale de l'enveloppe budgétaire (population de – de 20 ans par rapport à la population nationale) est appliqué par le CTRI à la dotation départementale ?
68. A l'intérieur de l'article 20, les crédits REAAP sont-ils « fléchés » et si oui,comment ? Dans l'affirmative, est-ce que l'enveloppe destinée uniquement au REAAP vous paraît suffisante ? Dans la négative comment s'opère la ventilation entre les postes de dépenses, notamment entre la médiation familiale, le conseil conjugal, et l'accompagnement scolaire (ventilation décidée a-priori ou constatée a-posteriori)?
69. La Ddass intervient-elle sur cette ventilation? Dans l'affirmative, suivant quelles modalités ?
70. Quelles sont les dates de réception par la Ddass
- de la DNO
 - de la circulaire REAAP
 - des différentes délégations de crédits de l'Etat pour les REAAP

71. Comment la directive de la note de service DIF du 23 mai 2001 complémentaire à la circulaire du 20 mars 2001 et demandant qu' au moins 50 % du total des crédits accordés à chaque département soient affectés à l'amélioration des relations entre les familles écoles, a-t-elle pu être appliquée ?

72. Indiquer, pour les années 1999 à 2003, le montant des crédits délégués à la DDASS et consommés dans l'année.

73. Tableau 2

	1999	2000	2001	2002	2003
Montant de la dotation initiale - art. 20	63 MF chap 47.21.20		68MF chap 43.31.20	9,5ME chap 46.34.20	
Montant de la dotation REAAP					
Montant des crédits -conseil conjugal -médiation familiale -accompagnement scolaire -autres					
Crédits REAAP consommés par la DDASS					
Montant des crédits REAAP affectés à l'animation du réseau					

74. Les REAAP ont-ils bénéficié des aides en nature et en espèces, prévues par les circulaires, afin de s'équiper en matériel informatique et connexion Internet ?

75. Voyez vous des améliorations à apporter au système de financement des REAAP

- a) -dans les relations entre administration centrale, CTRI, DDASS:
- mode de calcul de la dotation REAAP,
 - fléchage éventuel pour empêcher les déports sur le conseil conjugal,la médiation,l'accompagnement scolaire,les modules de soutien à la responsabilité parentale,les futurs points d'information famille
 - dates de versement
 - autres aspects de la procédure

b) dans les relations entre les DDASS et les autres financeurs départementaux

c) dans les relations entre les DDASS et les porteurs de projet:

d) conditions d'attribution, dates d'attribution des crédits, suivi de projets

Les coûts

Le coût de la gestion d'ensemble du dispositif:

76. L'encadrement administratif de la politique de soutien à la parentalité en général (temps de travail des fonctionnaires et des autres personnes impliquées) peut paraître d'un coût élevé en raison des multiples intervenants et de la multiplicité des réunions induite par le fonctionnement en réseau. Qu'en pensez-vous?

77. Des allègements sont-ils possibles au niveau national et départemental?

Le coût de l'animation des Reaap

78. Evolution depuis 1999 des crédits versés par la DDASS au titre de l'animation

79. A quoi servent ces crédits?

80. Faut-il les supprimer ou les développer?

Le coût des actions REAAP:

81. Y a-t-il des actions REAAP qui ne font l'objet d'aucun financement ?

82. Coût moyen d'une action REAAP, tous financements confondus si possible: 2000, 2001, 2002 et 2003

83. Coût moyen d'une action REAAP sur financement DGAS en 2000, 2001, 2002.

A comparer avec le coût de différents dispositifs et actions intervenant dans le champ du soutien à la parentalité. Par ex.: une action de conseil conjugal, une action de médiation familiale, le coût d'un enfant en AEMO (10 euros par jour, 3600 euros par an), d'un enfant à l'ASE (120 euros par jour, 40000 euros par an)

84. A combien évaluez-vous les aides en nature: prêt de locaux, mise à disposition de personnels, temps de bénévoles, financements en nature de bénévoles?

85. Nouveaux indicateurs à renseigner:

- a. indicateur de coût: coût moyen d'une action REAAP financée par la DGAS
- b. effet levier: montant du financement REAAP par la DGAS rapporté au montant total des financements.

Comment évaluer le dispositif REAAP?

L'évaluation des réseaux et des actions

86. La DDASS procède-t-elle à des évaluations de besoin? Y a-t-il des diagnostics locaux de besoins en matière de soutien à la parentalité (cf. les schémas d'action sociale des CAF)? Peut-on nous en fournir quelques exemples?
87. La DDASS serait-elle susceptible de développer cette activité de diagnostic?
88. La DDASS suit-elle la réalisation des projets et exige-t-elle systématiquement un rapport d'exécution?
89. La DDASS a-t-elle connaissance de méthodologies d'évaluation ou de rapports d'évaluation d'actions de soutien à la parentalité ?
90. Quel est le jugement de la DDASS sur l'utilité et la qualité des actions et des REAAP? Est-ce que la création du dispositif a apporté une valeur ajoutée à l'ensemble du secteur: bilan coût/avantages? Et quelle valeur ajoutée? Aurait-on fait la même chose en l'absence de REAAP?
91. Quels sont les effets des REAAP sur:
- la résolution des problèmes de la parentalité
 - la capacité de travailler en réseau
 - d'autres aspects : ex implication de nouveaux financeurs, révélation de nouveaux besoins etc.
 - l'accès aux droits, à l'information
92. Peut- on dire que les REAAP aient contribué à faire changer les comportements familiaux et professionnels?
93. La DDASS pourrait-elle illustrer ces effets en donnant des exemples concrets ou des cas?
94. L'existence des REAAP a-t-elle eu un impact sur les autres dispositifs de soutien parental (projets mis en place par les travailleurs sociaux des DDASS, contrats enfance, contrats temps libre...):
- impact quantitatif sur l'activité
 - impact qualitatif sur les modalités d'intervention ?
95. Estimez-vous utile
- de laisser le dispositif en l'état,
 - de l'aménager et- comment-
 - de le supprimer
 - d'en mettre en place d'autres?
96. L'action des REAAP doit-elle se concentrer sur un petit nombre d'objectifs ciblés ou doit-elle garder son caractère généraliste ?

ANNEXE 3 : QUESTIONNAIRE DIF pour 2002

Remontée d'informations sur les actions des réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents

A RENVOYER A LA DELEGATION INTERMINISTERIELLE A LA FAMILLE POUR LE 30 JUIN 2003

Identification du département (n°)	
Identification de la personne qui répond au questionnaire : nom, prénom, organisme,	Identification de la structure pilote (CAF, DDASS, association...)
Adresse	
Téléphone	
Fax	
e.mail	

Pour chaque question, il peut arriver que plusieurs réponses soient possibles, mais il vous est demandé de faire un choix et de ne garder qu'une seule réponse.

Combien y a-t-il d'actions financées au titre des réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents dans votre département pour l'année 2002 ?	
--	--

Domaines d'action

Indiquez le nombre d'actions en regard de chaque grand domaine (en vous limitant à un seul domaine pour chaque action)	
Prévention et appui aux familles les plus fragilisées	
Coparentalité et aide aux parents en conflit ou en voie de séparation	
Place faite au père	
Articulation vie familiale et vie professionnelle	
Accueil de la petite enfance	
Soutien aux parents d'adolescents et de préadolescents	
Amélioration des relations entre les familles et l'Ecole	
Soutien au réseau : formation, animation, évaluation	

Modalités d'action

Indiquez le nombre d'actions au regard de chaque modalité (en vous limitant à une seule modalité par action)	
Cycles de conférences/débats	
Groupe de parents	
Groupe de parole	
Groupe d'activités parents/enfants	
Groupe d'activité de parents	
Lieu d'accueil parents/enfants et maison verte	
Vacances ou sorties en famille	
Lieu d'accueil et d'écoute individuel	
Permanence téléphonique (écoute, information, orientation)	
Adulte-relais	

Localisation de l'action

Indiquez le nombre d'actions en choisissant un seul lieu par action	
Bibliothèque, médiathèque, ludothèque	
Café/club	
Centre de loisirs	
Centre PMI	
Centre social et socio-culturel	
Ecole (maternelle, élémentaire, collège, lycée)	
Espace itinérant	
Lieu d'accueil parents/enfants	
Lieu d'accueil de jeunes enfants (garderie, crèche...)	
Maison des parents	
Maison rurale	
Autre espace d'accueil (à préciser)	

Le territoire

Indiquez le nombre d'actions dans chaque type de territoire	
ZEP/REP	
ZUS	
Contrat de ville	
Milieu rural	
Milieu urbain	
Milieu semi-rural	
Autre (à préciser)	

Les familles

Indiquez le nombre d'actions s'adressant à chaque public	
Tous les parents	
Parents d'enfants de 0 à 6 ans	
Parents d'enfants de 6 à 13 ans	
Parents d'adolescents	

Le nombre de familles

Combien de parents sont venus au cours de l'année 2002 pour l'ensemble des actions du département ?

La participation des parents

Indiquez le nombre d'actions dans lesquelles les parents sont	
A l'initiative du projet	
Animateurs de l'action	
Coévaluateurs de l'action	

Les financements

Indiquez le montant des financements des actions dans le département	
Financement REAAP	
Autres financements : DDASS non REAAP	
CAF	
Collectivités Locales	
Ville, Politique de la Ville	
FASILD	
Education nationale	
Justice	

Indiquez le montant des financements de l'animation du réseau	
Financement REAAP	
Financement autre (à préciser)	

Description de l'action que vous souhaitez valoriser :

Remarques, suggestions.

Remontée d'information des REAAP-mai 2003

ANNEXE 5

NOUVEAU QUESTIONNAIRE REAAP PROPOSE PAR L'IGAS

Le nouveau questionnaire comprend 5 chapitres:

1. les grands agrégats
2. les actions
3. le travail en réseau
4. les financements
5. des indicateurs

Les simples astérisques* indiquent les modifications et simplifications proposées par rapport au questionnaire DIF pour 2002 (voir annexe 3)

Les doubles astérisques** indiquent les ajouts ou suppressions proposés au questionnaire figurant à l'annexe 3.

Les indicateurs sont des éléments nouveaux.

Il est essentiel que le nouveau questionnaire soit accompagné d'un **lexique** explicitant le sens de chacun des termes employés et la manière de le renseigner.

QUESTIONNAIRE SUR LES REAAP EN 200....

Identification du département

Identification de la personne qui répond au questionnaire

Identification de la structure pilote

1.. Les grands agrégats :

- le nombre d'actions REAAP financées (par la DGAS)

- les bénéficiaires :
 - le nombre de parents bénéficiaires c'est -à- dire touchés par les actions REAAP (*au lieu de familles)
 - le nombre d'actions comportant une participation active des parents :parents à l'initiative + animateurs de l'action+ co-évaluateurs de l'action

- les types de parents* bénéficiaires :
 - tous les parents
 - parents d'enfants de 0 à 6 ans
 - parents d'enfants de 6 à 13 ans
 - parents d'adolescents

- les territoires:
 - les zones en difficulté (ZEP,REP, ZUS,contrats ville)*
 - milieu urbain
 - milieu rural et semi rural*
 - autres (à préciser)

2. Les actions

- domaines :
 - prévention et appui aux familles fragiles, coparentalité et aide aux parents en conflit ou en voie de séparation*
 - accueil de la petite enfance
 - soutien aux parents d'adolescents et de préadolescents
 - amélioration des relations entre les familles et l'école
 - place au père, articulation vie familiale/ vie professionnelle,*
 - **supprimer la rubrique soutien au réseau, qui est développée par ailleurs
 - autres**

- modalités d' action :
 - groupes de paroles, groupes de parents et groupes d'activités de parents,*
 - cycle de conférences/ débats
 - lieux d'accueil parents /enfants, groupes d'activités parents /enfants, vacances ou sorties en familles*
 - lieu d'accueil et d'écoute individuel
 - permanence téléphonique
 - autres dont adultes relais

- localisation de l'action
 - école,
 - bibliothèque, médiathèque, ludothèque, café/club
 - lieu d'accueil de jeunes enfants (garderies, crèches), centre de loisirs, centre PMI, lieu d'accueil parents/ enfants*
 - centre social et socio-culturel,
 - maison rurale, maison des parents
 - espace itinérant
 - autres (à préciser)

- renouvellement des actions** :
 - proportion des actions nouvelles (par opposition aux actions reconduites) dans les actions de l'année

3. Le travail en réseau:

- modalités de la mise en réseau des acteurs**
 - Le Comité d'animation départemental : composition et rôle**
 - Y a-t-il des Comités d'animations locaux? **
 - Il y a-t-il, en dehors du pilote, un organisme ou une personne spécialement chargée d'animer le réseau: coordonnées? **
 - Actions menées pour animer le réseau : réunion d'institutions et d'acteurs, conseil et appui technique, journal des REAAP, site internet, formation des professionnels et des parents, évaluation, autres. **
 - Montant des crédits consacrés à l'animation du réseau au cours de l'année*.

4. Le financement des actions

- les financements
 - financement REAAP/DGAS
 - autres financements DDASS, non REAAP
 - Caf
 - Collectivités locales
 - Politique de la ville
 - FASILD
 - Justice
 - Education nationale
 - autres

5. les indicateurs du dispositif REAAP

- Indicateur d'activité:
 - nombre d'actions pour 10 000 jeunes de moins de vingt ans
- Indicateur d'impact:
 - nombre de parents touchés par des actions REAAP sur nombre d'habitants
- indicateur de mobilisation :
 - pourcentage d'actions où les parents sont à l'initiative ou animateurs rapporté au nombre total d'actions
- indicateur de renouvellement:
 - taux d'actions nouvelles par rapport à la totalité des actions
- indicateur de proximité:
 - nombre de Comités d'animations locaux
- indicateur de maillage du territoire
 - pourcentage d'actions en zone rurale ou semi-rurale.
- indicateurs de coût:
 - coût moyen d'une action REAAP financées 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.

ANNEXE 6

BILAN RESUME DES RESULTATS D'ENQUETES 1999-2000-2001

Données sur 1999- début 2000

Elles ont été présentées par la CNAT au colloque de Vanves en mars 2000 : " écouter accompagner, aider les parents". Elles concernent moins d'une année pleine : avril-mai 99 – début 2000 et il n'est pas garanti que tout le territoire ait été couvert par l'enquête :

-1500 projets REAAP ont été financés par les Ddass.

- 60 % sont des actions nouvelles.

On le voit, le démarrage des REAAP a été très rapide : conformément à la circulaire du 9 mars 1999, ils ont repris pour partie des projets existants.

- les associations les plus concernées ont été : les UDAF, la Fédération des centres sociaux, la Sauvegarde de l'enfance et l'adolescence, les URIOPSS, l'association du Collectif parents enfants, professionnels, les Fédérations de parents d'élèves, l'Union des centres communaux d'action sociale: ils restent effectivement la plateforme de base des REAAP.

- au cours de cette première année, la répartition en modalités d'actions a été la suivante

-- groupe de parents, groupes de paroles, échanges, rencontres : 32 %

-- actions mixtes enfants /jeunes/parents : 27 % dont 14 % en lieux d'accueil parents enfants

-- médiation familiale et conseil conjugal : 12 %

-- formation : 14 % dont 8 % en formation de parents

-- autres: accueil, orientation des parents : 11 %

-- animation du réseau : 5 %

- 20 % sont financées exclusivement par les Ddass et 80 % cofinancées

Les partenariats entre administrations ont été importantes, conformément aux intentions des initiateurs des REAAP: politique de la ville (41 départements), éducation nationale (35 départements), protection judiciaire de la jeunesse (29 départements), Jeunesse et sports.

Par ailleurs les CAF se sont impliquées dans 43 départements, ce qui peut-être considéré comme attendu. Les Conseils généraux sont intervenus dans 37 départements.

- le financement Ddass par projet est en moyenne de 42000 FF soit 6400 €

- sur le plan de l'encadrement administratif : 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.

Ainsi, dès le lancement des REAAP, ceux-ci se sont traduits par des multiples microprojets dont une grande majorité a concerné directement les parents. Des réseaux

avaient commencé à se constituer en Seine Saint -Denis par exemple, à Strasbourg, à Chalons en Champagne, Saint-Fons, dans le Nord ou encore dans le Gard.

Il existait, préalablement à l'institution des REAAP un terreau et des activités publiques de soutien à la parentalité qui, semble-t-il n'attendaient qu'un coup de pouce administratif et financier pour s'étendre et se diversifier. Ainsi, le rapport présenté à Vanves montre-t-il que:

- dans le cadre de la politique de la ville, le soutien à la famille impliquait, cette année là, plus de 3900 bénévoles et touchait quelque 27 000 personnes.
- de leur côté, les CAF consacraient, dès avant la création de REAAP en 1999, une part de leur action sociale à soutenir les parents dans leur rôle éducatif dans :
 - les actions collectives menées par les centres sociaux (une prestation de service avait été créée en juillet 98 : 40 millions de francs 99) ou par d'autres équipements (30 millions de francs en 1999)
 - les lieux d'accueil parents/enfants ou maisons vertes : une prestation de service avait été ouverte en 1998 (10 millions de francs)
 - la médiation familiale : entre 10 et 20 millions de francs en 99, à la suite d'une circulaire de juillet 98
 - les interventions des travailleurs sociaux des caisses : autour des départs en vacances ou dans les centres de loisirs sans hébergement.

Le démarrage des REAAP a été rapide et puissant: ils s'inscrivaient d'emblée dans la politique de soutien aux familles déjà développée.

Données sur l'année 2000

a)"bilan 2000"

En mars 2001, la CNAT publie un bilan 2000 (mais il semble y avoir des chevauchements sur les années budgétaires) sur la base de 85 départements ayant renseigné des fiches-action :

-1733 actions sont financées (soit en moyenne 20 actions par département)

- elles sont classées de la façon suivante :
 - "actions qui visent le terrain, les pratiques, le travail interactif avec les parents": 53 %
 - les lieux d'accueil et d'écoute : 33 %
 - des actions spécifiques visant les relations parents/ école : 6 %
 - les actions concernant la mise en réseau, l'animation et la formation: 9 %

- 77 départements se disent équipés en informatique et 57 ont une connexion Internet

Au cours des dix-huit premiers mois des REAAP, une part importante de l'énergie semble avoir été consacrée à la mise en route des réseaux, car les remontées d'information sont fort détaillées sur la mise en place des CAD, des pilotes et des Comités de financement. Mais ceci n'a pas empêché l'existence d'actions multiples et centrées sur le soutien aux parents.

b) état des lieux du partenariat entre les familles et l'école

Par ailleurs, la CNAT fait remonter des données précises concernant le partenariat familles/écoles en 2000. :

- 516 fichiers sont exploitées

- 23 000 familles sont concernées

- les associations sont prépondérantes. Elles représentent 74 % des porteurs de projets dont 46 % sont des associations de femmes relais, d'habitants, d'éducation populaire, des clubs de prévention et 7 % des associations de parents d'élèves, ce qui paraît faible.. Les autres porteurs de projets sont les CAF et les collectivités locales. Alors que moins de 10 % des actions sont portées par l'éducation nationale, 53 % des actions se déroulent dans les établissements scolaires.

- ces actions prennent la forme de réunions débats (46 %), groupes de paroles (35 %), permanences d'accueil (29 %). Les lieux d'écoute correspondent à 25 % des actions, les cycles de conférences à 14 %. Il existe par ailleurs des ateliers collectifs des expositions, des cafés de parents, des sorties conviviales, des séances de théâtre forum, des productions de supports de communication et des actions d'accompagnement à la scolarité. Parfois, dans une même action, se combinent plusieurs modalités, par exemple des conférences, un lieu d'écoute et des séances de théâtre forum.

- le coût d'une action REAAP de ce type pour la DDASS est d'un montant moyen de 25 615 FF, moins élevé semble-t-il qu'une action REAAP moyenne en 2000, ce qui peut s'expliquer par la gratuité des locaux scolaires mis à disposition. La somme la plus importante attribuée à une action s'élève à 200 000 FF : un lieu d'écoute hebdomadaire et des réunions débats proposés dans tous les établissements scolaires de l'île de la Réunion.

Les cofinancements s'élèvent à 30 465 000 FF, le montant des financements DDASS au titre des REAAP représentant une somme globale de 8 300 000 FF, soit un effet multiplicateur de 3,6, presque 2 fois plus élevé que celui relevé plus haut pour l'ensemble des actions en 2000. Comme l'écrit la CNAT : « *en première approche, les actions visant à faciliter les relations entre les familles écoles obtiennent davantage de cofinancement que d'autres types d'actions.* »

Données sur 2001

Les DDASS ont été sollicitées en début 2002 sur un questionnaire précis élaboré par la CNAT. Il comportait 7 rubriques : domaine d'actions - modalités d'action – public – participation des parents – vie des réseaux – financement – financement de l'animation du réseau.

Deux éléments sont intéressants pour acquérir une vision concrète de l'activité des REAAP:

-les domaines d'actions. Ils étaient composés de 9 catégories :

- prévention et appui aux parents les plus fragilisés
- co- parentalité et aide aux parents en conflit ou en voie de séparation
- actions avec les pères

- articulation vie familiale /vie professionnelle
- accompagnement de parents de jeunes enfants
- soutien aux parents de préadolescents et d'adolescents
- amélioration des relations entre familles et école
- soutien aux réseaux : formation animation évaluation
- autres; à préciser

Ces domaines traduisent la philosophie des REAAP: universalité des familles, n'excluant pas l'accent mis sur des situations particulières (parents fragiles, en conflit, parents d'adolescents...).

Le soutien aux réseaux ne devrait pas, selon la mission être classé dans cette rubrique qui doit donner une vision des actions centrées sur la parentalité

- *les modalités d'actions*. Elles étaient classées comme suit :

- groupe de parents cycle de conférences débat
- groupe de paroles
- groupe d'activités parents enfants
- groupe d'activités de parents
- vacances ou sorties en famille
- lieu d'accueil ou d'écoute individuelle

Les fiches qui sont remontées: *1855 actions* (74 départements) ont été exploitées par département et sont en cours d'exploitation nationale par la DIF.

ANNEXE 7

REPONSE DE LA CNAF AU QUESTIONNAIRE DE L' IGAS



ALLOCATIONS
FAMILIALES

CNAF

Action Sociale – DAFEJ

le 08.12.2003

Réponses de la Cnaf

Evaluation de la politique des réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents (REAAP) mise en oeuvre depuis 1999 par la Délégation interministérielle à la famille.

Historique de la création du dispositif REAAP. Quelles furent, selon vous, les raisons de la création de ce dispositif ?

- 1. Existe-t-il des études CNAF ou émanant des CAF sur la crise de la parentalité et les modalités de la prévenir ou de la traiter ? Pouvez-vous nous les fournir?**

Réponse Cnaf :

Dès 1997, les orientations de l'action sociale de la branche famille préconisaient un développement des interventions des Caf dans le domaine de la fonction parentale afin de favoriser le renforcement des liens familiaux. Ce positionnement volontairement axé sur la prévention des difficultés familiales et le soutien des familles constituait à l'époque une réponse aux débats de société autour de ce que d'aucun nommait la « crise » de la parentalité et aux tentatives diverses de mise en place d'une politique de sanctions des familles, notamment par le biais de la suppression des allocations familiales.

Face aux interpellations de plus en plus prégnantes de la société sur la responsabilité et le rôle des parents, la Cnaf et le réseau des Caf ont engagé des réflexions qui ont permis de dégager des éléments de compréhension puis des propositions de réponses constructives en faveur des parents.

Les documents « Soutenir les capacités parentales – Pau 1997 » et « La responsabilité et l'accompagnement des parents dans leurs relations avec l'enfant » rapport technique du groupe projet du comité des politiques – 1999, que nous vous avons transmis lors de notre rencontre du 17 octobre, constituent des jalons de la réflexion engagée par la branche famille.

Nous vous transmettons également un numéro de la revue *informations sociales* éditée par la Cnaf en 1999. Ce numéro consacré à la responsabilité des familles a également participé de la réflexion de notre institution sur la thématique de la parentalité.

2. Existe-t-il des études sur le travail en réseau dans le domaine de l'action sociale et plus spécialement du travail sur la parentalité? Pouvez-vous nous les fournir?

Réponse Cnaf :

Il n'existe pas d'études Cnaf spécifiques sur le travail en réseau dans le domaine de l'action sociale et plus spécialement sur la parentalité. En revanche, et dans le cadre des réseaux d'écoute d'appui et d'accompagnement des parents, il existe des documents de type : état des lieux, guide de l'action, méthodologie d'évaluation qui rendent compte de l'action partenariale organisée en réseau dans le domaine de la parentalité.

Le document « Soutenir les capacités parentales – Pau 1997 » ainsi que les documents « état des lieux », « évaluation participative » élaborés par le reaaap du Val d'Oise (que nous vous avons déjà transmis) en sont des exemples.

3. Selon vous, la crise de la parentalité relevée par différents observateurs expliquait-elle la création en 1999 d'un dispositif nouveau, à côté des dispositifs existants (PMI, ASE, animation sociale et familiale dans les centres sociaux, écoles des parents, contrats de ville, aides aux vacances de la CNAF etc.)? Y eut-il alors des éléments nouveaux pour expliquer cette initiative? Comment s'explique-t-elle, selon vous?

4. La CNAF avait-elle fait des propositions sur le sujet ? Fut-elle consultée à cette époque?

Réponse Cnaf aux questions 3 et 4 :

Lors de la Conférence de la famille de 1998, Monsieur Jospin affirmait sa volonté dans le cadre du débat sur les responsabilités parentales et son traitement de ne pas engager l'action de son gouvernement dans la voie de la sanction à l'encontre des parents.

La délégation interministérielle à la famille fut créée dans la foulée, avec pour mission de mobiliser l'ensemble des acteurs et réseaux nationaux et les ministères concernés par les questions relatives à la parentalité (et porteurs des dispositifs auxquels vous faites référence dans votre question).

Dans ce cadre la Cnaf, à l'instar de ses partenaires nationaux, s'est retrouvée autour d'une table pour construire de manière concertée les moyens d'articuler les dispositifs existants (PMI, ASE, contrat de ville, initiatives associatives...) et favoriser le développement des actions de soutien et d'accompagnement des parents.

La création du dispositif des REAAP procéda donc d'une démarche innovante, en ce qu'elle fut le fruit d'une co-construction dans laquelle la Cnaf a apporté l'état de ses réflexions et de ses propositions autour de la parentalité. Dans ce contexte, les propositions portées par la Cnaf furent entendues et transcrites dans la Charte des REAAP.

Les objectifs de ce nouveau dispositif s'organisent autour de deux axes :

- Favoriser les actions permettant aux parents d'assumer pleinement, et en premier lieu, leur rôle éducatif.
- Favoriser l'animation et la mise en réseau de tous ceux qui contribuent à conforter les familles dans leur rôle structurant vis-à-vis de leurs enfants.

Les actions développées au titre du premier axe peuvent être considérées comme relever d'un nouveau dispositif qui s'ajoute aux précédents. En revanche, l'axe deux n'impulse pas de nouvelles actions mais plutôt de nouvelles manières de travailler ensemble vers un objectif commun.

Ainsi, 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...).

Les évolutions de la politique des REAAP

4 bis. Comment la CNAF a-t-elle perçu les principales inflexions de la politique des REAAP : circulaire du 20 mars 2001 orientant le dispositif vers les relations familles/école, décision de dissoudre la cellule nationale d'appui technique en janvier 2002, création des points d'information famille décidée en 2003, etc.?

Réponse Cnaf :

La circulaire du 20 mars 2001 des réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents qui proposait de nouveaux objectifs et orientait le dispositif vers les actions famille/école a permis à la Cnaf de confirmer son adhésion et son implication dans le dispositif

La Cnaf formula néanmoins dans sa lettre circulaire 2001-122 du 29 mai 2001 (dont nous vous avons donné copie le 17.10) son attachement au caractère généraliste du dispositif qui doit s'appuyer sur diverses opportunités (petite enfance, loisirs, animation de la vie sociale...) pour conforter les parents dans leur rôle et s'adresser à tous les parents. Pour notre institution, les actions renforçant les relations familles –écoles méritent une attention particulière de la part des acteurs des REAAP, mais leur développement ne doit pas se faire au détriment des autres domaines de l'accompagnement de la fonction parentale, notamment autour de la naissance et de la petite enfance.

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 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.

Quelle est la politique de soutien à la parentalité et aux REAAP, en particulier, menée par la CNAF et les CAF?

5. Existait-il avant 1999 des aides spécifiques de la CNAF pour des actions ou des services d'aide à la parentalité? Lesquels? Peut-on les lister précisément?

Réponse Cnaf :

Les orientations de l'action sociale familiale des Caf pour la période 1997-2000 s'organisaient autour de trois grandes finalités :

- Favoriser la conciliation entre vie familiale, vie professionnelle et vie sociale et contribuer au développement de l'épanouissement de l'enfant,
- Améliorer la qualité de vie des familles et leur environnement,
- Conforter les liens familiaux et prévenir les exclusions

Sans être formellement inscrite comme l'une des finalités de l'action sociale des Caf, telle qu'elle l'a été dans les orientations suivantes 2001-2004, les orientations de l'action sociale familiale 1997-2000 préconisaient déjà un développement de la fonction parentale.

De manière plus spécifique, l'accompagnement à la fonction parentale avant 1999 s'est concrétisée par une intervention plus marquée des Caf en matière de médiation familiale et par la création de prestations de service. dans les domaines de l'accueil des jeunes enfants, de l'accompagnement éducatif et scolaire et de l'animation de la vie sociale.

Ainsi :

- Le 08.01.1996, création d'une prestation de service « lieux d'accueil enfants-parents ». Cette prestation avait pour objectif de promouvoir le développement *« de services dont les pratiques sont fondées sur le lien familial, ont pour mission de favoriser la relation enfant-parent, renforcer les identités et valoriser les compétences, de prévenir la maltraitance et les phénomènes liés à l'isolement social, en dehors de toute visée thérapeutique »*
- Le 23.07.1996, création d'un dispositif de financement par les Caf des actions d'accompagnement scolaire qui ont pour objet de *« contribuer à la réussite scolaire, de renforcer l'implication des parents dans leur rôle éducatif, facteur d'une meilleure intégration sociale et de créer les conditions d'une réelle prise en compte par les associations du rôle des parents dans l'accompagnement scolaire »*. Après une phase expérimentale, le financement de ce dispositif a été étendu à l'ensemble du territoire à partir de 1999.
- Le 23.06.1998, création d'une prestation de service « animation collective familles ». Cette prestation est destinée à soutenir de façon spécifique les actions conduites par les centres sociaux au bénéfice des groupes familiaux. Parmi les finalités de cet outil figurent : *« le renforcement des liens sociaux, familiaux, parentaux, l'autonomie et la citoyenneté, les solidarités et les initiatives locales »*
- Le 27.07.1998, création, à titre expérimental, de la prestation de service « animation locale » destinée à *« soutenir le développement de petites structures de voisinage dans des zones peu équipées et qui privilégient dans leur projet une intervention destinée prioritairement aux familles et avec leur participation »*

Enfin, les services de travailleurs sociaux des Caf qui constituent des leviers essentiels dans la mise en œuvre et le développement de l'action sociale familiale étaient dès 1997 mobilisés pour faciliter la vie familiale et l'exercice de la fonction parentale.

6. Quelle est la politique actuelle de la CNAF et des CAF (le réseau CNAF) en matière d'aide à la parentalité en général? Y a-t-il des éléments nouveaux dans cette politique depuis 1999? Comment le réseau de la CNAF positionne-t-il les REAAP à l'intérieur de cet ensemble ?

Réponse Cnaf :

L'accompagnement de la fonction parentale et l'épanouissement de l'enfant constitue aujourd'hui (voir les orientations de l'action sociale familiale 2001-2004) l'une des deux finalités de l'action sociale familiale des Caf. Ainsi, les objectifs, les principes et les modalités d'intervention de l'accompagnement de la fonction parentale apparaissent précisément, par rapport à la période précédente (1997-2001), dans les orientations nationales de la Cnaf et dans les schémas directeurs d'action sociale des Caf.

La famille est le premier lien de l'enfant avec la société. La Cnaf et les Caf ont donc pour objectif de développer et de renforcer l'accompagnement de la fonction parentale pour permettre à l'enfant de se construire dans de bonnes conditions.

Les actions développées répondent à quelques principes :

- Ecouter les familles et développer leurs échanges à l'occasion d'actions concrètes afin de conforter les capacités parentales et favoriser la construction des repères nécessaires à l'exercice du rôle éducatif
- Responsabiliser sans se substituer
- Aider dans le respect des histoires personnelles
- Accompagner sans jugement ni sanction.

Elles s'organisent selon trois types d'intervention :

- le développement d'actions en direction, et avec, les parents
- le développement d'actions en direction des professionnels de l'enfance, de l'animation et du travail social
- la participation aux réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents

Les objectifs des REAAP, qui sont d'une part d'aider les parents dans leurs fonctions et leur rôle éducatif et d'autre part de renforcer et de susciter de nouvelles initiatives en mettant en réseau les intervenants de la famille, rejoignent ceux définis dans nos orientations d'action sociale. De ce fait, le dispositif des REAAP constitue un réceptacle pertinent pour mettre en œuvre notre politique et à ce titre, il figure parmi les types d'intervention utilisée par les Caf pour développer l'accompagnement de la fonction parentale.

7. Quels sont les objectifs poursuivis par le réseau CNAF lorsqu'il soutient des projets REAAP ? A-t-il des objectifs en propre (différents par exemple des autres intervenants)?

Réponse Cnaf :

Le dispositif des REAAP constitue une modalité d'intervention de l'action sociale des Caf. De ce fait, 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 dans les domaines de :

- De la médiation familiale
- De l'animation de la vie sociale (prestation de service « action collective famille » et « animation locale »)
- Des lieux d'accueil enfant-parent
- Des actions finalisées des techniciennes de l'intervention sociale et familiale (anciennes travailleuses familiales)
- Des actions spécifiques à destination des parents ou des professionnels dans le cadre des contrats enfance et des contrats temps libres
- Des actions des travailleurs sociaux lorsqu'elles sont directement liées à l'accompagnement de la fonction parentale

Ainsi, les Caf participent au financement d'un certain nombre de projets portés par les REAAP.

Au-delà du développement des actions à destination des familles ou des professionnels qui représente le premier objectif des REAAP, la Cnaf est fortement attachée au deuxième objectif du dispositif qui est la mise en réseau des intervenants de la famille. Cette mise en réseau constitue une véritable plus value pour l'action locale.

En effet, l'enjeu du partenariat développé au sein des réseaux est celui de l'accroissement de l'offre des services aux familles via l'impulsion de projets nouveaux ou l'amélioration des projets existants.

Les Caf se sont donc montrées dès le démarrage du dispositif des partenaires convaincus. A ce jour, 37 Caf sont pilote ou co-pilote d'un REAAP.

8. La Charte est-elle un document de référence utile et effectif? Doit-elle faire l'objet de modifications?

Réponse Cnaf :

La Charte est le fruit de la réflexion commune qui a prévalu lors de la construction du dispositif des REAAP. Chaque tête de réseau national partage donc les valeurs et les principes d'action portés par la Charte, qui constitue à nos yeux le document de référence, parce que fondateur des REAAP.

Du reste, la Charte constitue le document de référence qui accompagne les circulaires interministérielles, quelles que soient les inflexions voulues par les pouvoirs publics quant aux orientations de l'action.

A l'heure actuelle celle-ci ne nous semble pas devoir faire l'objet de modifications.

Analyse de l'encadrement administratif du dispositif

au niveau national:

9. Le rôle du Comité national de pilotage est-il satisfaisant ?

Réponse Cnaf :

La constitution actuelle (plus de 30 membres) et le peu de réunions du comité national de pilotage (trois entre 99 et 2000, une de 2001 à 2002, deux en 2003) ne permettent pas à celui-ci de remplir les missions qui lui sont dévolues.

10. Quelle est votre appréciation sur le travail réalisé, en son temps, par le Comité national d'appui technique ?

Réponse Cnaf :

Les rencontres et journées d'études que nous avons pu mener, avant 2002, avec les Caf pilotes et co-pilotes des REAAP ont montré que la cellule nationale d'appui technique constituait une plate forme d'échange indispensable entre les différents pilotes (Caf mais aussi Ddass, Udaf, associations). Elle assurait une visibilité des actions conduites, une capitalisation et une mutualisation des expériences et des méthodologies. Enfin, elle apportait un appui technique sur les terrains à travers l'intervention directe de ses chargés de mission.

Il lui restait toutefois à travailler en liaison plus étroite avec le comité national de pilotage et à développer des outils de pilotage et d'évaluation homogènes et utilisables par l'ensemble des réseaux.

11. Qui, selon vous, doit assurer l'animation au niveau national (DIF, DGAS, autres intervenants)? En quoi doit-elle consister ?

Réponse Cnaf :

Au-delà du comité nationale de pilotage, il nous semblerait nécessaire de réunir une instance d'animation partenariale plus restreinte. Cette instance opérationnelle et réactive serait composée des têtes de réseau des principaux pilotes des REAAP : Unaf, Dgas, Cnaf, Uniopss et /ou Fédération des centres sociaux. Elle pourrait être pilotée par la délégation interministérielle à la famille.

Ce comité restreint aurait pour mission, en concertation avec le comité national de pilotage, d'élaborer les orientations nationales du dispositif, mais aussi d'assumer tout ou partie des missions actuellement non remplies dévolues au comité national de pilotage.

12. La CNAF a-t-elle des propositions à faire pour améliorer l'encadrement administratif au niveau national?

Réponse 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.

au niveau départemental :

13. Les CAF participent-elles partout aux Comités d'animation départementaux (CAD), aux commissions locales et aux comités de financement ?

Réponse Cnaf :

Une enquête réalisée par le département des statistiques, des études et de la recherche de la Cnaf, montrait qu'en 2002, 117 Caf (95 % de notre réseau) participaient au comité d'animation des REAAP de leur département.

Concernant le financement des actions, 102 Caf finançaient sur leur budget des projets présentés dans le cadre des REAAP et 82 Caf étaient impliquées dans des comités de financeurs.

14. Combien de fois et où sont-elles pilotes et copilotes?

Réponse Cnaf :

Fin 2002 début 2003 :

- 17 Caf étaient pilotes du REAAP de leur département
Ariège, Cantal, Corrèze, Corse du sud, Dordogne, Doubs, Eure, Gironde, Jura, Loir et Cher, Loiret, Morbihan, Pyrénées Atlantiques (2 Caf), Saône et Loire, Savoie, La réunion
- 20 Caf étaient copilotes du REAAP de leur département
Aisne, Calvados, Finistère (2 Caf), Gard, Manche, Marne, Haute Marne, Meurthe et Moselle, Nièvre, Puy de Dome, Pyrénées Orientales, Haute Savoie, Seine Maritime, Deux Sèvres, Territoire de Belfort, Val d'Oise, Haute Vienne, Vosges, Yonne.

15. Qu'est-ce qui amène une CAF à être ou à ne pas être pilote?

Réponse Cnaf :

Lors d'une journée d'étude proposée par la Cnaf le 19 mai 2000 à son réseau au sujet des REAAP (les actes de cette journée vous ont été transmis le 17.10), nous avons organisé une table ronde sur ce sujet.

Les témoignages et les débats ont fait apparaître une triple légitimité à nous engager dans le pilotage des REAAP.

- Une légitimité historique et institutionnelle

Par la gestion des prestations familiales puis de son action sociale familiale, les caisses d'allocations familiales, depuis les années 45-50, sont reconnues par les pouvoirs publics comme des acteurs compétents pour mettre en œuvre et développer des politiques familiales et à ce titre accompagner les parents dans l'éducation de leurs enfants.

- Une légitimité technique

L'ensemble de nos interventions et de nos outils sont construits et organisés pour répondre aux objectifs définis ci-dessus. Pour ce faire, les Caf mobilisent leurs moyens (conseillers techniques, travailleurs sociaux, gestions directes) mais favorisent également le développement, selon des modalités partenariales, d'offres de services destinées à répondre aux préoccupations des familles et à couvrir leurs besoins, notamment dans le domaine de la fonction parentale.

Les techniques propres à l'action partenariale et la constitution de réseaux de partenaires sont des modalités de fonctionnement depuis longtemps éprouvées par les Caf.

- Une légitimité réglementaire

La circulaire de lancement des REAAP mentionnait précisément les Caf comme acteurs du dispositif.

La question des enjeux était également d'importance pour les Caf. Très rapidement, elles ont perçu l'intérêt de la démarche impulsée par les réseaux et pour certaines d'entre-elles les avantages qu'elles pouvaient tirer en s'impliquant dans son animation.

Ainsi, l'animation d'un réseau constitue pour les caisses pilotes un levier de développement important, aussi bien interne qu'externe, de la politique d'action sociale des Caf en faveur des familles.

- En interne :

La prise de responsabilité du pilotage d'un réseau a été l'occasion de réinterroger l'organisation de l'action sociale Caf et de réfléchir sur les façons de travailler en réseau à l'intérieur même de nos institutions. Elle a permis de remobiliser dans un souci de cohérence l'ensemble des interventions et outils développés par les Caf au titre de l'accompagnement à la fonction parentale et a permis d'afficher de manière lisible pour nos partenaires les orientations politiques des caisses dans ce domaine.

- En externe :

L'implication des Caf dans le pilotage des réseaux leur permet d'être au cœur de l'élaboration des politiques partenariales d'action sociale locale.

Toutefois et au-delà des enjeux stratégiques, les Caf pilotes ont principalement identifié que les REAAP qui cherchent à construire une complémentarité d'intervention entre les différents acteurs qui sont en contact avec les parents, sans se substituer à eux, s'inscrivaient clairement dans le champ de la prévention et de l'accompagnement de la fonction parentale. C'est à ce titre que le réseau des Caf s'est impliqué dans le pilotage des REAAP.

Concernant la non-implication des Caf dans le pilotage des REAAP, le manque de financement pérenne de la fonction d'animation en est la principale raison.

16. Comment le réseau CNAF perçoit-il la multiplicité des Commissions départementales ou locales dans le champ de la parentalité : contrats d'accompagnement scolaire, contrats ville et autres? Doit-on simplifier et comment?

Réponse Cnaf :

Les nombreuses commissions départementales auxquelles vous faites référence procèdent d'un même constat : la multitude d'acteurs pour chaque domaine d'intervention complexifie l'action pour les familles. Elles participent également d'un même objectif : favoriser le partenariat pour articuler à tous les échelons les dispositifs et actions en vue d'une meilleure efficacité et prévention des difficultés des familles.

La réunion de ces différentes commissions, constituées bien souvent des mêmes membres, en une seule commission dédiée à la parentalité, assortie éventuellement de sous commissions thématiques permettrait certainement de simplifier l'organisation locale.

Néanmoins, la création d'une « super » commission départementale aux compétences élargies devrait répondre à deux exigences : celle de son opérationnalité et celle de sa proximité avec les acteurs de terrain et leurs projets.

Il nous paraît également utile de distinguer dans les commissions départementales ce qui relève des missions de concertation, d'impulsion et de coordination, de ce qui relève des missions de sélection des projets et de leurs financements. Ces deux volets nous semblent devoir être traités dans un cadre partenarial mais dans des commissions distinctes l'une de l'autre.

17. Le niveau régional pourrait-il être plus pertinent ? Quel rôle pourrait-il jouer?

Réponse Cnaf :

Le niveau départemental nous semble être le niveau maximal d'éloignement des territoires et des porteurs de projet.

Analyse du financement de l'aide à la parentalité et des REAAP

18. Quels sont, de 1997 à 2003, les budgets annuels affectés, globalement, par la CNAF au soutien à la parentalité et dans cet ensemble, les budgets affectés, en particulier aux REAAP depuis 1999? (voir tableau 1)

SVP fournir les différentes notes de service de la CNAF et de certaines CAF, à titre d'exemples, sur la participation aux REAAP.

Réponse Cnaf :

Concernant les budgets, nous vous renvoyons au tableau 1 ci-joint.

L'action sociale des Caf est décentralisée, c'est-à-dire placée sous la responsabilité des conseils d'administration de chaque Caf qui expriment, dans le cadre des orientations nationales de l'action sociale familiale, les adaptations nécessaires aux territoires, avec le souci d'une répartition harmonieuse des interventions. Ainsi les budgets consacrés aux actions des REAAP relèvent pour chaque Caf des orientations locales définies par son conseil d'administration.

Les notes de services émises par la Cnaf et relatives à l'implication financière des Caf dans le dispositif des REAAP sont les lettres-circulaires Cnaf du 6 avril 1999, du 29 mai 2001 et du 25 août 2003 (transmises le 17.10 lors de notre rencontre)

Concernant les Caf, leur participation dans les REAAP apparaît dans leur schéma directeur d'action sociale.

19. La CNAF connaît-elle depuis 1999, le nombre de projets financés par les CAF dans le cadre des REAAP.? (voir tableau 2)

Réponse Cnaf :

Les évaluations que nous avons menées sur les projets financés par les Caf s'attachaient davantage à la méthodologie développée et à la caractérisation des projets financés qu'à leur nombre.

Par ailleurs, dès l'année 2000 le recensement du nombre d'actions et de leur financement était du ressort de la CNAT.

Le dispositif de terrain et les actions REAAP

Description quantitative :

20. La CNAF dispose-t-elle d'un état des lieux de l'activité des CAF en matière de parentalité et de REAAP en particulier : nombre d'actions, nombre de professionnels, nombre de parents touchés, composition des réseaux, répartition géographique (y a-t-il des endroits "désertés")?

Réponse Cnaf :

La Cnaf n'a pas organisé de remontée spécifique d'information sur ce point, le site Internet de la CNAT (www.familles.org) ayant vocation à capitaliser les fiches actions intégrées par les pilotes au plan départemental.

En revanche, nous avons réuni le 5 décembre 2001 l'ensemble des Caf pilotes pour échanger sur les pratiques et faire le point deux ans et demi après le démarrage des REAAP sur :

- les actions fédérées et produites par les REAAP
- le fonctionnement et l'animation des REAAP
- les premiers effets repérés
- les enjeux et les perspectives

Un questionnaire avait été adressé préalablement à l'ensemble des Caf pour constituer une trame commune de réflexion (questionnaire « bilan / perspectives REAAP analyse des Caf pilotes des REAAP » ci-joint)

L'organisation de cette journée répondait à une demande d'échanges des Caf, mais également au souhait de l'institution de mener une analyse qualitative des actions des REAAP.

A cette même période, la délégation interministérielle à la famille avait engagé via la CNAT une démarche de remontée d'informations quantitatives à partir de deux outils :

- Une fiche récapitulative des actions engagées ou en projet pour faciliter les relations entre les familles et l'école dans le cadre des REAAP en octobre 2001
- Une remontée d'information générale quantitative 2001 en avril 2002

21. La CNAF ou les CAF disposent-elles de documents permettant de connaître (fiches actions) et de suivre les actions REAAP auxquelles elles participent (tableaux de bord)? Nous en fournir quelques exemples, si possible.

Réponse Cnaf

Nous ne disposons pas de tels documents au niveau de la Cnaf

Description qualitative :

22. La CNAF ou les CAF disposent-elles d'une analyse des actions REAAP auxquelles participent les CAF: thématiques traitées, type de familles concernées, méthodes pédagogiques utilisées...?

Réponse Cnaf :

L'exploitation du questionnaire Cnaf de décembre 2001 permet de qualifier les actions produites par les REAAP auxquelles les Caf participent. Les réponses ont été classées selon leur fréquence et par ordre décroissant, ce qui a permis de déterminer :

▪ **Des actions à destination des parents :**

- Groupes de paroles
- Ateliers/ lieux de rencontre et d'échanges
- Journées de réflexion
- Soirées débat
- Numéros d'appel/ sites Internet
- Actions en lien avec la petite enfance (éveil du tout petit/ animation de consultations de nourrissons/ périnatalité...)
- Formations pour des parents animateurs de groupes de paroles/ lieux d'accueil enfant-parent
- Espaces ressources types «maison des parents »

▪ **Des actions à destination des professionnels**

- Journées de réflexion
- Outils (guides annuaires, Lettres des REAAP, plaquettes d'infos, fonds documentaires, supports d'animation)
- Aide méthodologique (montage de projet/ mise en réseau)

- Formations à l'écoute et au travail avec des bénévoles/ à l'animation des groupes de paroles
- Recherches Action sur l'impact de l'implication des parents dans les pratiques des professionnels
- Ateliers
- Cellule d'appui à la fonction parentale

23. Y a-t-il des particularités dans les actions REAAP du réseau CAF par rapport à celles menées par d'autres?

Réponse Cnaf :

Comme indiqué dans la réponse à la question 7, la Cnaf est fortement attachée à la mise en réseau des intervenants. Aussi, partout où les CAF se sont fortement impliquées dans le pilotage du dispositif, elles ont travaillé à cette mise en réseau et à son animation. Cette volonté d'impulser le partenariat peut constituer une particularité Caf dans la gestion des réseaux par rapport à des REAAP où seule la dimension financement des projets est privilégiée via l'organisation d'un appel à projet par la DAS.

Pour ce faire, les Caf concernées ont dégagé des moyens humains – embauche et/ou détachement de personnel- pour œuvrer à l'animation des réseaux et ont développé des actions spécifiques: Journées de réflexion, Lettres des REAAP, guide annuaire des actions.... qui permettent de « faire vivre le réseau »

La reconnaissance financière de la fonction d'animation permettrait d'asseoir le dispositif sur de réelles modalités de fonctionnement partenariales dans tous les départements et faciliterait la représentation et l'implication et nouveaux acteurs, notamment associatifs dans les REAAP.

L'aspect réseau et partenariat :

24. les REAAP constituent-ils un véritable réseau intégrant plusieurs partenaires, ou s'agit-il d'un nouveau dispositif s'ajoutant aux autres? Peut- identifier la spécificité des REAAP en matière de partenariat?

Réponse Cnaf :

La réponse à cette question ne peut être exhaustive. La dynamique partenariale des REAAP a, dans certains départements, bousculé les organisations territoriales et sectorisées des institutions et professionnels de la famille 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.

L'aspect relations entre les professionnels et les parents :

25. Dans quelle mesure les parents sont-ils véritablement des acteurs dans les REAAP?

Réponse Cnaf :

Reprenant les objectifs et les principes d'action et d'animation de la Charte les circulaires interministérielles des REAAP insistent fortement sur l'implication des parents allant même jusqu'à les considérer comme « les acteurs privilégiés des réseaux ». La circulaire du 25 août 2003 va jusqu'à décrire les différentes formes de leur implication.

Si nous souscrivons entièrement à l'importance de travailler avec les parents et d'inscrire leur participation au cœur de la démarche des REAAP, la question de l'implication des parents dans les REAAP ne doit pas se décliner uniquement au travers de la prise en charge concrète de l'animation du réseau et des actions par ces derniers. Pour notre institution, les parents avant de s'impliquer comme acteurs doivent être acteur de leur implication. Permettre à certains parents qui dans leur parcours éducatif éprouvent à un moment donné le besoin de s'arrêter, de réfléchir, d'échanger avec d'autres parents et des professionnels, de se ressourcer puis de construire pour soi même et pour les autres des repères constitue pour nous l'un des premiers objectifs des REAAP quant à la participation des parents. La mise en réseau de tous ceux, y compris et surtout des parents, qui contribuent à conforter les parents dans leur rôle doit permettre de créer les conditions de cette implication active.

L'implication des parents dans l'animation concrète d'actions à destination d'autres parents constitue néanmoins un deuxième objectif des REAAP qu'il convient d'encourager.

Quel que soit le niveau le degré d'implication des parents, la question d'une part des représentations et d'autre part des pratiques des professionnels est essentielle : la place faite aux parents dépend en effet très largement de l'environnement propice qui est créé ou non par les professionnels.

L'évaluation des réseaux et des actions

26. Les CAF procèdent-elles à des évaluations de besoin? Y a-t-il des diagnostics locaux de besoins en matière de soutien à la parentalité (cf les schémas d'action sociale)? Peut-on nous en fournir quelques exemples?

Réponse Cnaf :

Dans le cadre de leur pratique contractuelle, mais aussi dans l'élaboration de leurs schémas directeurs d'action sociale (SDAS), les Caf s'appuient sur une analyse des besoins des populations. Dans le domaine de la Petite enfance et des Temps libres, cette pratique est déjà largement développée. Les diagnostics spécifiques au domaine de l'accompagnement de la fonction parentale n'apparaissent pas encore dans les SDAS de toutes les caisses. Nous vous transmettons néanmoins les exemples des Caf de Chambéry, du Havre, de Perpignan (cf. documents SDAS joints)

27. Les CAF seraient-elles susceptibles de développer cette activité de diagnostic?

Réponse Cnaf :

L'élaboration d'état des lieux a constitué la première étape pour mettre en place les REAAP dans un certain nombre de départements. La CNAT avait organisé en 2001 une journée nationale sur ce thème réunissant des pilotes CAF, DAS, UDAF et associatifs.

Les CAF ont largement participé à ces démarches qu'elles ont le plus souvent impulsées.

28. La CNAF a-t-elle connaissance de méthodologies d'évaluation d'actions de soutien à la parentalité ?

Réponse Cnaf :

L'évaluation est une pratique relativement récente en France qui commence seulement à se mettre en place pour les actions de soutien à la parentalité. Deux projets soutenus par l'institution peuvent néanmoins être cités :

- L'évaluation des groupes de parole de parents réalisée par la Fédération nationale des écoles de parents et d'éducateurs (FNEPE) dans le cadre de l'appel à projet lancé en 1998 par la Cnaf. Cette évaluation porte sur:
 - La caractérisation de la demande à partir de laquelle les FEPE mettent en place des groupes de parole,
 - La description des pratiques et des dynamiques à l'œuvre dans les groupes de parole à partir de ce que les animateurs repèrent
 - La connaissance du profil des bénéficiaires et leur appréciation des effets de leur participation à ces groupes

- Le projet mené actuellement par la Direction de la recherche et la Direction de l'action sociale de la Cnaf, en lien avec la Fédération nationale de la médiation familiale, sur l'évaluation des effets de la médiation familiale. Cette évaluation portera sur :
 - Une meilleure connaissance du profil des bénéficiaires
 - La caractérisation du contenu des médiations familiales à partir des thèmes abordés et du contenu des accords
 - Une première appréciation des effets de la médiation familiale à partir d'un questionnaire de satisfaction remis aux usagers à l'issue du processus

29. Le réseau CNAF dispose-t-il de rapports d'évaluation sur les actions ou les réseaux REAAP qu'il mène?.

Réponse Cnaf :

La Cnaf ne dispose pas d'un rapport global d'évaluation sur les actions REAAP, mais d'une remontée qualitative d'informations réalisée en décembre 2001 (cf. « synthèse bilan REAAP 2001 » ci-jointe).

Certaines Caf ont engagé cette démarche avec leurs partenaires, comme la Caf de Cergy Pontoise. L'évaluation a été construite avec un noyau de partenaires en se donnant comme objectif de reconstituer le processus de définition des actions et d'analyser les premiers effets obtenus. Elle a abouti à la rédaction d'un « document-méthode » Des réunions sont actuellement organisées au niveau des différents territoires du Val d'Oise pour permettre une appropriation de cet outil par de nouveaux acteurs.

30. Quel est le jugement de la CNAF et des CAF sur l'utilité et la qualité des actions et des REAAP? Est-ce que la création du dispositif a apporté une valeur ajoutée à l'ensemble du secteur: bilan coût/avantages? Et quelle valeur ajoutée? Aurait-on fait la même chose en l'absence de REAAP ?

Réponse Cnaf

Lorsqu'ils fonctionnent, la mise en place des réseaux a permis :

- Une véritable mise en réseau des professionnels concernés par la famille, ce qui correspondait à une attente de leur part
- Une mobilisation concertée des institutions autour du contenu et des objectifs politiques portés par la démarche des REAAP.

Un bilan coût/avantages n'a pas été réalisé en tant que tel. En revanche, un bilan points forts/points faibles sur l'animation et le financement des projets a été réalisé. (cf. «synthèse remontée qualitative d'information des pilotes Caf des REAAP »ci-jointe)

31. Quels sont les effets des REAAP sur:

- **la résolution des problèmes de la parentalité**
- **la capacité de travailler en réseau**
- **d'autres aspects : ex implication de nouveaux financeurs , révélation de nouveaux besoins etc.**

Réponse Cnaf

L'évaluation des premiers effets des REAAP pour l'institution a porté sur 3 dimensions, en recherchant les effets attendus et les effets constatés :

▪ **l'implication des parents dans les REAAP**

Effets attendus : le parent, partenaire incontournable de l'éducation des enfants.

Effets constatés : changement de regards et de discours de la part des professionnels et des bénévoles sur les parents.

▪ **la coordination des acteurs**

Effets attendus : décroissements institutionnels.

Effets constatés : les REAAP agissent comme des "accélérateurs" du partenariat. Ils favorisent la cohérence des démarches et des interventions entre les acteurs.

▪ **la création de nouvelles actions**

Effets attendus : mobilisation, soutien aux réponses sociales innovantes.

Effets constatés : si les REAAP ont d'abord permis de donner de la visibilité aux actions qui étaient développées dans le domaine de la parentalité, ils sont aussi des lieux d'innovation grâce notamment aux modes de coopération originaux qu'ils génèrent.

Toutefois et sans mésestimer aucunement les apports effectifs et indispensables des interventions développées sous l'impulsion des REAAP, il convient d'appréhender les limites de ce dispositif comme de toute autre action relevant de l'intervention sociale. En effet, dans ce travail de Sisyphe qui a pour visée de « réparer » la famille, en l'aidant à produire par elle même les ressources internes qui lui font défaut, la résolution des problèmes de parentalité se

heurte à des tensions familiales internes, éminemment complexes, et a des agressions externes que sont le chômage, les disqualifications sociales, l'insécurité d'existence ...

32. La CNAF pourrait-elle illustrer ces effets en donnant des exemples concrets ou des cas?

Réponse Cnaf :

Concernant l'implication des parents, des réseaux départementaux ont par exemple eu le souci d'intégrer le point de vue des parents dans les manifestations organisées : c'est le cas par exemple du REAAP du Finistère qui a organisé une table ronde « paroles de parents » au cours de la journée annuelle des REAAP en 2001.

L'implication des parents étant par ailleurs très liée aux pratiques des professionnels, le REAAP des Pyrénées Atlantique a engagé un travail commun sur les représentations et les *a priori* des uns et des autres.

Concernant la coordination des acteurs, on peut citer deux types d'expériences :

- 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 et de la famille.
- Celle des REAAP du Loir et Cher, de la Manche et de Savoie qui se sont structurés en réseaux territoriaux pour favoriser un véritable « travail en réseau » et favoriser ainsi la coordination, la mutualisation et l'échange entre les acteurs. Cette organisation favorise par ailleurs une plus grande proximité avec les porteurs de projet.

Enfin, concernant la création de nouvelles actions, on peut citer des REAAP qui à partir d'un travail sur la parole des parents ont soutenu la réalisation d'ateliers d'écriture qui dans certains cas se sont poursuivis par des créations théâtrales, parfois jouées par les parents eux-mêmes (ci-joint dossier « parents-enfants-professionnels : quelles relations ? Quels enjeux ? »)

33. Selon le réseau CNAF, l'existence des REAAP a-t-elle eu un impact sur les autres dispositifs de soutien parental (projets mis en place par les travailleurs sociaux des CAF, contrats enfance, contrats temps libre...):

- **impact quantitatif sur l'activité**
- **impact qualitatif sur les modalités d'intervention**

Réponse Cnaf

La « jeunesse » du dispositif ne permet pas de répondre de manière approfondie à cette question. Cependant la Cnaf constate que certaines Caf ont largement impliqué leurs travailleurs sociaux dans les REAAP et qu'ils ont été moteurs dans le montage et l'animation d'un certain nombre d'actions.

Concernant spécifiquement les contrats enfance et les contrats temps libres, les liens n'ont, dans la plupart des cas, pas encore été créés avec les REAAP.

Cette appréciation de l'impact des REAAP sur les autres dispositifs de soutien de la fonction parentale devrait donc être développée.

**34. Estimez-vous utile
de laisser le dispositif en l'état,
de l'aménager et- comment-
de le supprimer
d'en mettre en place d'autres?**

Réponse Cnaf :

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 révélateur de l'intérêt et la pertinence des objectifs et des modalités de mise en œuvre proposés par le dispositif des REAAP.

Les partenariats préexistants à sa création ou qui ont émergé à sa faveur ont trouvé dans ce dispositif un réceptacle propice à leur développement. Sa suppression Il nous semble



**ELEMENTS DE
RÉPONSES DE L'UNAF
AU QUESTIONNAIRE DE LA MISSION IGAS**

Quelles furent les raisons de la création des REAAP

Question 1 - *Y avait-il en 1999 une crise de la parentalité ? Cette crise était-elle nouvelle ? Quels en étaient les éléments principaux. ?*

En Occident et dans la pratique, les rôles respectifs du père et de la mère ont toujours fait question, même s'ils étaient juridiquement et traditionnellement codifiés, selon les pays, les régions, les classes sociales, les systèmes économiques, culturels, politiques. (cf. *l'Histoire de la famille*, dirigée par André BURGUIÈRE ou les ouvrages de Michèle PERROT et ceux d'Yvonne KNIBIELHER).

Depuis la fin des années 1960 le modèle familial qui était devenu numériquement prédominant (la famille nucléaire composée d'un couple parental stable et de ses enfants) a été profondément remis en question par l'évolution des mœurs, entérinée par plusieurs réformes législatives (portant, notamment, sur la contraception, le divorce, l'i.v.g.). Les cycles de vie familiaux ont été de plus en plus fréquemment morcelés en séquences diverses (cohabitation, mariage ou union libre, divorce ou séparation, recomposition du ménage). Même si le modèle "traditionnel" demeurait et demeure majoritaire, le pluralisme des types de famille est devenu une réalité incontournable. De ce fait, l'exercice de la parentalité ne pouvait manquer d'évoluer.

Tout un faisceau de facteurs se sont d'ailleurs conjugués pour précipiter cette évolution : l'urbanisation croissante et l'édification de grands ensembles immobiliers, l'irruption massive des femmes sur le marché du travail, l'allongement de la scolarité, la crise économique et l'augmentation du chômage, l'apparition de nouveaux stimulants culturels et d'instruments de communication...

Plus récemment, d'autres déterminants socio-économiques, socioculturels et socio-politiques ont contribué à rendre plus problématique l'exercice de la responsabilité éducative des parents, en particulier la perte des repères idéologiques, politiques et religieux, celle des valeurs et des traditions (des diverses classes sociales), la non-reproduction sociale (peu de descendants exerçant le même métier que leurs pères, qui ne peuvent transmettre leurs savoirs ou leur expérience et sont obligés d'inventer avec eux l'avenir de leurs enfants), le "boom" de l'informatique, mais aussi l'accroissement du nombre des immigrés de la seconde génération. Il s'en est suivi un pluralisme culturel des familles et, partant, une diversification de plus en plus marquée dans la conception même de la responsabilité parentale.

Faut-il pour autant parler de "crise" de la famille ? Ce terme est à nuancer. Car, d'une part, certaines situations que l'on prétend inédites ont eu des précédents historiques (par exemple les recompositions des ménages, lorsque la longévité moyenne était plus courte et rendait inéluctable un remariage, ne serait-ce que pour exercer tel ou tel métier). D'autre part, doit-on rappeler que, pour 85 % de nos contemporains, de tous âges et de toutes conditions sociales, la famille demeure la valeur primordiale dans notre société, après la santé, avant même le travail (toutes les enquêtes menées depuis dix ans à ce propos sont concordantes sur ce pourcentage) ? Les données démographiques qui nous sont présentées demandent à être relativisées : ainsi, avancer qu'il y a entre 12 % et 15 % d'enfants qui vivent dans des foyers monoparentaux ne doit pas faire oublier que quelque 85 % grandissent jusqu'à leur majorité avec leurs deux géniteurs ; les familles recomposées ne constituent que 4,5 % des ménages avec enfant(s) ; selon les analyses de l'INED, 93 % des Françaises ont eu, ont ou auront au moins un enfant (jamais le désir d'enfant n'a été aussi intense - alors que la possibilité d'user des moyens de contraception s'est généralisée).

Quant à la crise de la paternité, il serait aisé de prouver que, en dépit des surcharges de travail, jamais les pères n'ont été aussi présents auprès de leurs enfants ; que 85 % des pères non mariés reconnaissent leurs enfants avant l'âge de 1 an, 90 % avant l'âge de 5 ans. En revanche, sans doute devrait-on s'inquiéter bien davantage de la "crise du masculin".

Si le terme de "crise" désigne le " désarroi des esprits, déroutés par des options contradictoires, soumis à des exigences divergentes et contraints de décider dans l'hésitation et l'incohérence " (Julien FREUND), il est pertinent, mais alors on reconnaîtra que les parents sont dépassés, débordés. Il n'est pas justifié de prétendre que, dans leur ensemble, ils sont défaillants; démissionnaires ou irresponsables.

Néanmoins, en 1998, dans l'esprit d'une large fraction de la population, l'idée s'est imposée que s'aggravait "la déroute des familles". Selon un sondage de l'IFOP, publié dans *L'Express* (numéro du 11 juin), 74% des Français estimaient que " les parents assument de moins en moins leur responsabilité parentale ". Cette conviction s'est trouvée renforcée par l'attention portée à deux phénomènes sociaux.

D'abord, l'insistance mise par les plus hautes instances gouvernementales sur "la fracture sociale" et la marginalisation, avec ses conséquences désastreuses sur les conditions de vie des familles. La loi d'orientation relative à la lutte contre l'exclusion a été adoptée en première lecture par l'Assemblée nationale le 20 mai 1998. Cette loi fait ressortir que, pour freiner la dynamique de la précarisation, il est nécessaire d'accompagner les personnes et d'œuvrer pour renouer conjointement les liens familiaux et les liens sociaux.

Sans doute le grand public a-t-il été davantage alarmé par l'augmentation du nombre d'actes d'incivilité, de violence ou de délinquance commis par les adolescents et les jeunes. La question a été débattue au Conseil de Sécurité Intérieure du 19 janvier 1998. Elle a été au cœur des réunions de maires qui se sont tenue à l'Élysée (le 13 janvier), puis au Ministère de l'Intérieur. Elle a fait l'objet de deux rapports rédigés par l'Inspection Générale de l'Action Sociale. Dans une lettre adressée au Premier Ministre, le 4 mai, M. CHEVÈNEMENT, alors ministre de l'Intérieur, s'est déclaré en faveur d'une réforme de l'ordonnance de 1945 (relative à l'enfance délinquante) et de mesures visant à sanctionner les parents. Divers élus ont pris des arrêtés municipaux ou déposé des projets de loi destinés à contraindre les parents "défaillants".

Cependant les critiques formulées à l'encontre de cette "défaillance" ont été contrebalancées par les prises de position de nombreuses personnalités qui, tout en admettant que 15 % environ des foyers sont affectés par des crises relationnelles aiguës et des carences éducatives, ont insisté sur la nécessaire prise en considération du difficile métier de parent. Outre Mme Martine AUBRY et Mme Élisabeth GUIGOU, des voix autorisées - du Président de l'UNAF, du Syndicat de la Magistrature, de hauts fonctionnaires, de responsables du secteur éducatif et de celui de la prévention - se sont élevées avec force contre les projets de sanction (notamment financières) imposées aux parents, au motif que ceux-ci seraient encore davantage stigmatisés, humiliés, appauvris. Les uns et les autres ont incité, au contraire, à créer des structures d'aide à l'exercice de la fonction parentale ou à renforcer celles qui existent.

Cette approche était d'ailleurs partagée par les auteurs des rapports préparatoires à la Conférence de la Famille, en particulier ceux de Christine LAZERGE et Jean-Pierre BALDUICK (*Réponses à la délinquance des mineurs*), d'Alain BRUEL (*Un avenir pour la paternité ? Jalons pour une politique de la paternité* et *Assurer les bases de l'autorité parentale pour rendre les parents plus responsables*) et surtout de Dominique GILLOT (*Pour une politique familiale rénovée*).

C'est dans ce contexte que s'est tenue la Conférence de la Famille du 19 juin 1998. Sans méconnaître les difficultés auxquelles les parents sont affrontés, le Premier Ministre, alors M. Lionel JOSPIN, s'est refusé à entériner les suspicions ou condamnations dont ils étaient l'objet. Faire fond sur l'attachement à la famille, resserrer les liens entre le familial et le social, épauler les parents désorientés : conscient de cette triple nécessité, et en s'appuyant sur les rapports précités, il a fait part (entre autres mesures, dont la création d'une Délégation Interministérielle à la Famille) de son intention de favoriser la mise en place de "réseaux d'appui, d'écoute et de conseils aux parents".

Question 2 - *Quelles étaient alors les activités de soutien à la parentalité... ? Y avait-il des manques ou des insuffisances ?*

Il serait illusoire de prétendre dresser une manière de catalogue des activités de soutien à la parentalité existant en 1998-1999, tant celles-ci étaient foisonnantes et diverses. De nombreuses distinctions seraient à opérer :

- selon que le soutien est direct ou indirect ;

- selon les organismes - publics ou privés - qui le procurent ;
- selon qu'il s'agit d'actions "bilatérales" (mettant en présence un ou les deux parents et un conseiller, médiateur ou spécialiste) ou proposées à des groupes de parents ;
- selon l'âge des enfants ;
- selon le mode de soutien (information, conseils, rencontres, groupes de parole, assistance téléphonique...);
- selon les objectifs privilégiés (sanitaire, éducatif, scolaire, culturel...)
- etc.

En regard de cette multiplicité et de cette diversité, il est difficile de repérer des "manques", si ce n'est dans certains quartiers défavorisés ou certaines zones rurales. Bien plutôt devrait-on parler de méconnaissance, nombre de parents restant dans l'ignorance ou n'ayant qu'une idée imprécise des activités qui leur sont proposées, souvent à proximité de leur domicile ou de leur lieu de travail.

Quant au terme d'insuffisance, il est malaisé à interpréter : quantité, qualité, pertinence, disponibilité ... sont autant de paramètres qu'il conviendrait d'explicitier.

Si manque ou insuffisance il y avait et il y a , il faudrait analyser ces expressions en termes d'information, d'accueil, d'implication des parents, de mutualisation des savoirs et des expériences, surtout de décloisonnement entre les services publics, entre ceux-ci et les associations, entre les associations elles-mêmes.

Question 3 - *Etait-il nécessaire ou utile de créer un nouveau dispositif ?*

"Nécessaire", "utile" : cherche-t-on à opposer ces deux mots ? En fait et en l'occurrence, ni l'un ni l'autre ne paraît adéquat. Ce qui est à prendre en considération, c'est l'importance du triple enjeu sous-jacent à la création des REAAP.

Enjeu pour les parents, certes : l'objectif prioritaire étant de les conforter dans l'exercice de leurs responsabilités propres et de valoriser leurs compétences.

Enjeu de mise en réseau et de concertation entre services publics et privés : en reconnaissant les apports spécifiques des uns et des autres, mais en les incitant à dépasser 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 liens sociaux.

Enjeu pour les collectivités territoriales : amenées à coordonner leurs contrats ou programmes, leurs politiques dans une visée d'"ensemble".

Plutôt que de "nouveau dispositif", il serait préférable de parler de "dispositif nouveau", en ce sens que, dans l'esprit des initiateurs, il n'a pas été envisagé de mettre en place un nouvel "appareil", normatif et rigide. L'insistance est mise sur l'animation, en vue de promouvoir la concertation en suscitant un "mouvement" (dernier mot de la Charte).

Question 4 - *Quels furent, selon vous les motifs de la mise en place de la politique des REAAP ?*

Voir les réponses aux questions 1 et 3.

L'évolution de la politique publique des REAAP

Question 4 bis - *Comment l'UNAF a-t-elle perçu les principales inflexions de la politique des REAAP :*

La circulaire du 20 mars 2001 ? - Activement présente dès les premières réunions où ont été dessiné le profil des REAAP et définis les principes de la Charte, l'UNAF a toujours été attachée à ce que soient reconnu le rôle des associations familiales en tant que représentatives des parents, à ce que soient préservées la souplesse et la liberté d'initiative dans la mise en place des réseaux, leur capacité d'innovation.

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 ne faisait qu'accessoirement référence à l'apport spécifique des associations de parents d'élèves, alors que celles-ci ont un rôle déterminant à jouer dans le rapprochement des parents et de l'école.

Décision de suspendre l'activité de la Cellule nationale d'appui technique - Cette décision a paru regrettable à plus d'un titre :

- Elle a été prise également sans concertation avec le Comité national de pilotage.
- Les motifs n'en ont pas été clairement explicités, mises à part les contraintes budgétaires.
- Elle s'est fondée sur des "rumeurs" concernant l'activité (ou l'inactivité) de tel ou tel chargé de mission ; l'incapacité de fournir des bilans "comptables" ; le peu d'efficacité à soutenir la mise en place des réseaux dans l'un ou l'autre département.

- C'était méconnaître le travail effectué et la nécessité d'un tel organe, à la fois pour :
 - épauler les pilotes et les comités d'animation départementaux,
 - les informer et mutualiser les expériences,
 - organiser des rencontres entre pilotes ou responsables,
 - donner un aperçu sur "la vie des réseaux",
 - créer et gérer un site *internet* rassemblant des actions significatives,
 - regrouper une documentation appropriée,
 - o contribuer à alimenter la réflexion thématique (sur les divers aspects de la parentalité) ou méthodologique (évaluation, animation des groupes de parole...).

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.

Création des points d'information famille

Quelle est la politique de soutien à la parentalité menée par l'UNAF et les UDAF

-

Question 5 - *Pour l'UNAF, comment se définit le soutien à la parentalité ?*

Il n'est pas possible d'apporter une réponse lapidaire à cette question. Sous le terme de parentalité s'entendent, d'une part, l'exercice de fonctions et de responsabilités diverses (en matière de santé, d'éducation, d'acculturation...), différentes selon le type de famille et sa composition, évolutives selon l'âge des enfants, distinctes selon qu'il s'agit du père ou de la mère, du fils ou de la fille ; d'autre part, l'affermissement des liens de parenté : origine, identité, appropriation du corps, du langage, de l'espace, du temps...

Le soutien prend, dès lors, des formes multiples selon la compétence de celui qui l'apporte.

Dans l'idéal et généralement parlant, on peut caractériser ce soutien notamment par le respect des personnes (parents et enfants), la valorisation des compétences et la reconnaissance des "bonnes volontés", compte tenu des contraintes, la dédramatisation des tensions et la médiation en cas de conflits, le raffermissement des repères et de l'autorité, le désenclavement du repli sur la coquille personnelle ou familiale, mais aussi l'amélioration de l'insertion sociale.

Question 6 - *Quelles sont les activités de soutien à la parentalité menées par le réseau des UDAF ? Comment se situent les REAAP (en nombre et en spécificité) à l'intérieur de cet ensemble ?*

Les UDAF n'ont pas directement à mener des activités destinées à accompagner les parents. Celles-ci sont laissées à l'initiative de chacune des associations familiales qui sont membres des "unions". Ces associations peuvent d'ailleurs collaborer entre elles ou avec tel ou tel service public (par exemple en matière juridique, de sauvegarde de l'enfance et de l'adolescence, d'aide au logement...). Il n'est donc pas possible d'avancer ici des chiffres pertinents, non plus que de cerner les spécificités.

En revanche, le rôle des UDAF est d'informer sur ce qui se fait dans le cadre de telles ou telles associations membres, de les inciter à infléchir éventuellement leurs activités pour qu'elles s'inscrivent au mieux dans la visée de la Charte, de lutter contre le cloisonnement et de promouvoir la collaboration en réseau.

Plus précisément, certaines UDAF (surtout si elles sont "pilotes" des Comités d'animation départementaux) publient des "lettres" d'information ou gèrent des sites *internet* appropriés. Plusieurs d'entre elles ont organisé des rencontres ou "journées" ouvertes aux parents, aux responsables de projets ou d'expériences, aux professionnels. D'autres animent des groupes de réflexion thématiques (sur la parentalité) ou méthodologique.

Question 7 - *Quels sont les objectifs poursuivis par l'UNAF et les UDAF lorsqu'elles montent ou soutiennent les projets REAAP ?*

Pour les responsables des UDAF l'objectif essentiel est évidemment d'inscrire les principes et "l'esprit" de la Charte dans les réalisations envisagées ou en cours, de permettre aux parents de s'exprimer et de prendre une part active dans les actions, mais aussi de promouvoir une "culture de réseau".

Question 8 - *La Charte est-elle un document de référence utile et effectif ? Doit-elle faire l'objet de modifications ?*

Plus qu'utile, la Charte est le référent nécessaire pour caractériser le "mouvement" des REAAP.

Dans quelle mesure les principes en sont-ils appliqués ? La plupart des actions initiées depuis la création des REAAP (surtout quand elles relèvent du secteur associatif) sont en concordance avec ces principes. Un grand nombre d'actions lancées antérieurement ont été réorientées dans cette perspective ou tendent à l'être. Il faut donner du temps au temps, surtout pour l'inscription dans un réseau : un réseau ne se décrète pas...

Néanmoins, dans plusieurs départements, on observe que subsistent de grandes difficultés, de la part de certains services public, à entrer dans la problématique des réseaux, à se décroisonner, à reconnaître l'importance et l'efficacité de la vie associative.

Sans doute tels ou tels articles de la Charte devraient-ils faire l'objet de modifications. Il s'agirait avant tout de les rendre plus explicites, afin qu'apparaissent plus clairement l'esprit dans lequel ils ont été rédigés et la finalité des principes proposés.

Analyse de l'encadrement administratif du dispositif

Au niveau national

Question 9 - *Quel est le rôle de l'UNAF au sein du Comité national de pilotage ?*

Question 10 - *Qui doit piloter l'animation au niveau national ?*

Sans doute revient-il à la DIF de réunir le Comité national et de le présider. L'engagement du Gouvernement est ressenti comme stimulant et "sécurisant" au niveau départemental.

Il importerait que l'ensemble des Ministères ayant à connaître des réalités familiales participent au Comité national. C'est ainsi que l'on peut regretter l'absence de représentants des Ministères de la Culture et de la Jeunesse et des Sports. De même il serait souhaitable que les autorités en charge de la Ville (des contrats de ville, du Logement) et de l'Immigration soient davantage impliquées.

Le secteur associatif est régulièrement et activement représenté au sein du Comité national. Il doit être écouté en tant que plus représentatif des besoins et des aspirations des parents et mieux à même de susciter des initiatives.

Il conviendrait que chacun des membres du Comité national, eux-mêmes "têtes de réseaux", soient incités à faire descendre et remonter l'information sur la vie des réseaux, ainsi qu'à participer de manière active et régulière aux réunions des Comités d'animation départementaux.

Cependant, le grand nombre des membres du Comité national rend difficile la tenue de réunions "plénières" régulières et efficaces. Il apparaît nécessaire de constituer un "comité restreint" ou une sorte de "directoire", regroupant des représentants des organismes les plus directement concernés.

L'animation, au niveau national, devrait viser principalement les objectifs suivants :

- chacun des organismes membres du Comité national ayant des "antennes" au niveau départemental et local, il revient aux directions nationales de diffuser auprès d'elles l'information, de manière ascendante et descendante ; de "mutualiser" les expériences et les activités ;

- une insistance particulière doit être mise sur la participation active aux réunions des Comités départementaux ;

- il revient également aux instances nationales de réfléchir sur ce qu'impliquent - par rapport à leur "logique" et leurs pratiques de services propres - la concertation et le décloisonnement caractéristiques d'une activité en réseau, de faire connaître et appliquer (dans la mesure du possible) les tenants et aboutissants de cette réflexion, de promouvoir une "culture de réseau" ;

- il serait en outre souhaitable que le Comité national veille à ce que les REAAP ne soit pas régents par les professionnels et à ce que les parents en soient les destinataires effectifs et actifs.

Question 11 - *L'UNAF a-t-elle des propositions pour améliorer l'encadrement administratif au niveau national ?*

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*.

Au niveau départemental

Question 12 - *Présence des UDAF dans les différentes instances :*

Dans les CAD - Les UDAF y participent dans tous les départements.

Dans les comités locaux - Les UDAF étant "départementales" n'ont pas à y être présentes, si ce n'est indirectement par le truchement d'associations familiales implantées sur place. Cependant, plusieurs UDAF ont poussé ou poussent à ce que des comités locaux soient mis en place là où cela paraît opportun.

Dans les comités de financement : cohérentes avec les préconisations de la circulaire du 9 mars 1999, qui séparent l'animation et le financement, les UDAF n'y participent pas, si ce n'est indirectement, dans la mesure où elles assument le pilotage départemental.

Fin 2001, les UDAF étaient pilotes "uniques" dans 6 départements et copilotes dans 8 autres.

Question 13 - *Qu'est-ce qui, selon vous, a amené certaines UDAF à être ...*

Pilotes du dispositif ?

- la reconnaissance du dynamisme et du rôle déterminant joué par telle ou telle UDAF,

- la prise de conscience, par certains responsables de services publics, de ce que les UDAF étaient mieux à l'écoute des besoins et aspirations des parents,

- o la "défausse" des autres éventuels candidats.

Absentes ou peu actives par rapport à ce pilotage ? Avant tout :

- la "tenue à l'écart" de certains responsables de services publics, considérant avec réserve l'immixtion du secteur privé dans les affaires de l'Etat,

- o le manque de personnels disponibles et de moyens financiers dans les "petites" UDAF.

Question 14 - *Y a-t-il d'autres instances administratives concernées par le soutien à la parentalité où les UDAF soient représentées ?*

Partout où leur concours a été sollicité, les UDAF participent à la mise en œuvre des programmes ou contrats initiés par le secteur public.

Question 15 - *Les commissions départementales ou locales concernées par le soutien à la parentalité sont-elles en nombre excessif ?*

Les regroupements ne sont souhaitables que lorsqu'il y a identité des objectifs ou double emploi des services rendus ou à rendre.

En ce qui concerne les REAAP, les Comités d'animation ont pour mission, non pas de faire nombre, mais d'amener les autres instances concernées à être "concertantes" dans la visée de l'accompagnement des parents.

Question 16 : *Pour les REAAP, le niveau départemental vous paraît-il le plus pertinent ?*

Le niveau départemental apparaît incontournable :

pour renforcer les connexions entre les objectifs des différents programmes ou contrats dans la visée de l'accompagnement des parents, considéré comme une dimension transversale donnée ou à donner à toutes les formes d'action sociale ;

parce que les activités menées tant dans le cadre des services publics que dans celui, non moins complexe, des associations débordent le champ des programmes ou contrats locaux ;

parce qu'il est nécessaire d'informer sur l'existant, par-delà les trop petits périmètres locaux, à la fois les parents et les différents porteurs de projet, afin de donner aux uns et aux autres la possibilité de connaître et de se faire connaître, de rendre possible et d'encourager la mutualisation des savoir-faire, le partage (éventuellement le décroisement) des compétences ;

pour susciter un supplément de "logique", afin de dépasser les étroitesse de "guichets", du "clientélisme", de prolonger les services, activités ou actions par des initiatives qui soient ouvertes aux parents. Or, donner une telle impulsion implique, particulièrement dans les services publics, non seulement l'aval de leurs Directions (généralement départementales), mais aussi une relative concertation de ces mêmes Directions pour tisser ensemble ce "fil conducteur" commun qu'est l'accompagnement des parents. À cet effet, les échanges au sein des Comités d'animation sont d'une importance primordiale, qui se traduit notamment en termes de cohérence et de cohésion ou par l'expression "être des ensembliers".

parce que la dimension départementale permet au Comité d'animation (et aux financeurs) d'avoir plus de recul, d'objectivité, voire de liberté dans l'appréciation croisée de ce qui se fait ou devrait se faire. Cette remarque vaut, d'une manière plus générale, en

considération des différentes zones géographiques (urbaines ou rurales), notamment pour mieux percevoir les attentes, les besoins et les manques, les inégalités locales. Elle vaut aussi pour évaluer l'ensemble des actions en cours ou en projet et chacune d'entre elles ;

parce que cette dimension donne au Comité d'animation plus de moyens pour "produire" du soutien. C'est l'évidence s'agissant du volet financier et de la répartition des crédits ou des subventions. Ce l'est aussi en matière d'information (en pratique, seul le Comité d'animation est en mesure de publier une lettre largement diffusable, un répertoire des actions, ou de gérer n site *internet*) ; plus encore lorsqu'il est envisagé d'organiser des "journées" ou forums, de procurer une aide thématique ou méthodologique, voire de créer un centre de ressources ;

pour inscrire dans la durée, par-delà le maintien de telle ou telle action, la cohésion et la qualité des réseaux.

Ces remarques ne minimisent en rien la nécessité éventuelle de mettre en place des comités locaux, en considération des particularités géographiques et démographiques du département, pour développer des réseaux "primaires" et donner au soutien une relative proximité.

Le réseau régional serait-il utile ?

Jusqu'ici, à notre connaissance, cette dimension n'a pas été activée (si ce n'est par une réunion de responsables organisée par une URAF).

Il ne paraît pas utile de la surajouter au dispositif existant.

Elle peut s'avérer utile, occasionnellement, pour permettre aux pilotes des départements concernés de se rencontrer et d'échanger leur expérience (des réunions de l'ensemble des pilotes au niveau national - à l'exemple du forum qui s'est tenu à Vanves - ne peuvent être qu'exceptionnelles, parce que trop difficiles à organiser et très onéreuses).

Question 17 : *Les parents et les professionnels intéressés savent-ils clairement à qui s'adresser pour monter un projet ?*

Les professionnels qui sont rattachés à un service public ou aux principales associations (familiales) sont suffisamment informés ou peuvent trouver des renseignements appropriés sur les sites *internet* ouverts ou en s'adressant aux "répondants" départementaux compétents.

Les professionnels exerçant en privé sont sans doute moins informés, mais ils ont les moyens de savoir où ils peuvent l'être.

Les parents peuvent être informés s'ils s'adressent aux services publics, en particulier aux CCAS, ou s'ils sont membres d'une association (familiale). Les "bonnes volontés" isolées ont évidemment plus de difficulté à obtenir les informations nécessaires, surtout si elles appartiennent aux milieux défavorisés.

Dans plusieurs départements, les CAD ont édité des documents "guides" pour monter un projet et obtenir des subventions (certains de ces "guides" présentent des formulaires communs à l'ensemble des financeurs éventuels).

Question 18 - *Peut-on simplifier et rendre plus efficace l'encadrement administratif du niveau de proximité ?*

Oui. Dans plusieurs départements des initiatives sont prises à cet effet, notamment pour seconder et éclairer les porteurs de projet. Mais il faudra du temps pour que les mentalités, les réglementations et les pratiques administratives changent.

Question 19 - *L'UNAF dispose-t-elle d'informations générales sur le coût des actions de soutien à la parentalité et sur le coût des REAAP en particulier ?*

Non. Ainsi qu'il été dit précédemment, ces actions sont trop diverses. De plus, un grand nombre de ces actions ne sont pas isolables, intégrées qu'elles sont dans les activités "normales" des services publics ou des associations (ainsi, les "groupes de parole" qui réunissent les parents en marge des lieux d'accueil des jeunes enfants ou les petits-déjeuners où se retrouvent parents et enseignants dans certains établissements scolaires...).

Cette remarque vaut en particulier pour les actions conduites et financées par la CNAF et les CAF.

Beaucoup d'actions qui participent désormais au mouvement des REAAP ont été lancées bien avant la circulaire du 9 mars 1999 et ne font pas appel à des subventions nouvelles ou s'autofinancent.

Un bilan exhaustif devrait prendre en compte les frais annexes : ne serait-ce que ceux du pilotage. Or, ces frais diffèrent sensiblement d'un département à l'autre, selon que le ou les pilotes appartiennent aux services publics ou au secteur privé, selon leur qualification, le temps mis à disposition, le soutien logistique dont ils bénéficient (secrétariat, correspondances, reprographies, déplacements ...) et les charges qu'ils assument (édition d'un bulletin, organisation de rencontres...).

Question 20 - *L'UNAF dispose-t-elle d'informations sur les dépenses des UDAF en matière d'aide à la parentalité ?*

La réponse est également "non". Aux réponses apportées à la question précédente, il faut ajouter, d'une part, que toutes les activités des UDAF concourent à venir en aide à la parentalité ; d'autre part, qu'un grand nombre d'actions de soutien aux parents sont menées par les associations dont la plupart ne tiennent pas une comptabilité analytique.

Question 21 - *L'UNAF a-t-elle des propositions pour améliorer les modalités et les procédures de financement des actions REAAP ?*

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.

Il conviendrait de généraliser les formulaires communs de demande de subvention proposés par les Comités de financeurs dans plusieurs départements.

Le dispositif de terrain et les actions

Question 22 - *L'UNAF dispose-t-elle d'un état des lieux des actions UDAF dans le domaine de la parentalité et des REAAP en particulier ?*

Répons ici que les UDAF regroupent des associations familiales qui, toutes, se donnent pour objectif le soutien des parents. Nous ne disposons pas d'un répertoire faisant état de toutes les actions ou activités de ces associations.

Question 23 - *L'UNAF ou les UDAF disposent-elles de documents permettant de connaître et de suivre les actions parentalité et/ou REAAP qu'elles conduisent ?*

Non, pour les mêmes raisons.

Question 24 - *L'UNAF ou les UDAF ont-elles des analyses des actions REAAP...*

caractéristiques (réunions...) - Oui, sous forme de comptes rendus.

thématiques - Oui, mais on aurait intérêt à se reporter aux rubriques correspondantes sur le site *www.familles.org* ou sur les divers sites créés par les Comités d'animation départementaux.

Méthodes pédagogiques utilisées : même réponse.

Question 25 - *Y -t-il des particularités dans les actions REAAP menées par le réseau UDAF, par rapport à celles conduites par d'autres ?*

Pour répondre à cette question, il conviendrait de distinguer, sans pour autant les opposer, le rôle caractéristique des associations et celui des services publics. Soulignons seulement et succinctement les traits suivants :

- par rapport aux services publics, les parents sont des "usagers" ;
par rapport aux associations, ils sont avant tout des "adhérents" ;

- les services publics sont davantage axés sur les remèdes à apporter ou les orientations à donner en fonction des nécessités ; les services rendus par les associations sont davantage sollicités et offerts pour répondre aux aspirations ;

- les services publics tendent à enseigner ou restaurer un savoir-faire commun : les associations ouvrent sur un savoir-être, surtout un " savoir-être avec " ;

- les services publics se justifient et se développent à partir d'objectifs prédéterminés (garde, scolarisation...) ; dans les associations, les parents s'investissent dans la poursuite d'un projet, d'un objectif proposé plutôt que présupposé ;

- les individus qui ont recours aux services publics y sont admis (ou non) et identifiés avant tout comme faisant partie du groupe ou de l'ensemble (impersonnel) des "ayants droit", puis classifiés ; l'adhérent à une association est accueilli comme une personne singulière, qui sera incitée (éduquée) à prendre place dans le groupe. L'appartenance est en quelque sorte déduite dans le contexte des services publics, alors qu'elle est induite dans celui des associations ;

- la relation entre l'utilisateur et les services publics s'instaure en référence au(x) droit(s) et sous la couverture d'une sorte de paternalisme de l'Etat provident ou assistant. La relation qui s'approche entre les adhérents d'une association relève bien davantage d'un " *empowerment*" des parents (dans le projet et la mise en œuvre des réseaux, et tout particulièrement des REAAP, cette visée constitue ou devrait constituer la contribution la plus enrichissante à terme des associations et des actions qu'elles conduisent).

À l'appui de ces observations, on remarquera, entre autres exemples, que les groupes de parole diffèrent sensiblement selon la manière dont ils ont été constitués. Lorsque ce sont des institutions qui les organisent, dans le prolongement de leurs activités (lieux d'accueil pour les jeunes enfants, établissement scolaires...), elles s'efforcent d'orienter les parents et de rendre ainsi plus efficace le travail des professionnels. Lorsqu'ils sont suscités par des associations, ce qui est en "cause" est l'approche d'une entente commune sur la réponse ou l'éclairage à donner à des questions préoccupantes. Or, cette impulsion initiale s'avère déterminante. En dépendent la formation et la cohésion du groupe, son fonctionnement, l'implication des participants.

Question 26 - *Les REAAP constituent-ils de véritables réseaux, c'est-à-dire les lieux d'une réelle dynamique partenariale ? En quoi ?*

La réponse à cette question serait à moduler en fonction de ce qui se passe dans chaque département et à l'échelle locale.

Il est évident que les échanges qui s'instaurent au sein des Comités d'animation constituent déjà une première mise en réseau et l'instauration d'une dynamique partenariale, qu'atteste d'ailleurs la reconsidération du rôle des associations.

Des observations analogues sont à faire au niveau des comités locaux.

Question 26 bis - *Quelles sont les façons de travailler nouvelles introduites par les REAAP ? Est-il possible d'en donner quelques exemples ?*

Globalement parlant, la reconnaissance par les pouvoirs public de l'importance du rôle des associations, de leurs qualités et de leurs potentialités, leur implication, à l'échelle nationale, départementale ou locale, dans l'élaboration des orientations à donner au "mouvement" des REAAP constituent sans doute l'un des aspects les plus novateur, tout au moins intentionnellement, du projet global sous-jacent à la création de ces réseaux. Dans la mesure où il est ou deviendra effectif, l'*empowerment* des associations est de nature à remodeler le paysage politique, tant la répartition des compétences que celle des responsabilités. En fait, c'est toute l'intervention sociale en direction des parents et des familles qui s'en trouve ou devrait s'en trouver renouvelée.

Sur cette transformation de l'action sociale, on peut se reporter à *L'Accompagnement des parents* (ouvrage édité par l'UNAF chez Dunod en juin 2003). On y trouvera notamment le témoignage du directeur adjoint d'une CAF (celle de la Manche), qui donne un exemple de la transformation induite par les REAAP dans la conduite et les pratiques d'un service public (cf. pp. 174-178). D'autres exemples figurent sur le site www.familles.org (ainsi l'action concertée menée par la PMI de la Seine-Saint-Denis).

Question 27 - *Dans quelle mesure les parents sont-ils véritablement des acteurs ? Dispose-t-on de données quantitatives illustrant la participation effective des parents dans les actions REAAP ?*

À propos des parents "acteurs", on se reportera à la réponse donnée à la question 25.

Compte tenu de la multiplicité et de la diversité des actions, il serait illusoire d'envisager de réunir des données quantitatives.

D'autant plus que le nombre des parents participant à telle ou telle de ces actions (notamment aux groupes de parole) peut varier d'une "séance" à l'autre.

Évaluer une action en fonction du nombre de ses participants serait d'ailleurs fallacieux : un groupe de parole ne réunissant que dix personnes dans un quartier défavorisé n'a-t-il pas une tout autre signification que celui qui en réunirait trente dans un arrondissement résidentiel ?

Question 28 - *L'UNAF peut-elle faire des propositions pour améliorer l'utilité et la qualité des actions REAAP ?*

Cela dépend du type d'actions, des objectifs qui leur sont assignés, de la manière dont elles sont conduites, des populations auxquelles elles s'adressent...

Question 29 : *Serait-il possible de réaliser des diagnostics locaux de besoins ? Qui pourrait les faire ?*

La plupart des Comités d'animation départementaux s'y sont employés, notamment lorsqu'ils ont entrepris de faire l'inventaire des actions existantes. De même les comités locaux. Mais encore faut-il préciser ce que l'on entend par besoin...

L'évaluation des réseaux et des actions

Question 30 - *Existe-t-il une ou des méthodologies d'évaluation (élaborées par l'UNAF ou des UDAF ou par les acteurs) ?*

Plusieurs Comités d'animation départementaux ont mis en place des groupes de travail pour réfléchir sur l'évaluation. Nous savons que certains d'entre eux ont rassemblé leurs conclusions dans des documents écrits. Mais ceux-ci n'ont pas été communiqués à l'UNAF.

L'UNAF ne dispose que de la note rédigée sur ce sujet par la Cellule nationale d'appui technique (note déjà transmise aux auteurs du questionnaire).

Question 31 - *Fournir les rapports d'évaluation...*

Il conviendrait de les demander à chacun des Comités d'animation départementaux.

Divers "bilans" ont été demandés par la DIF aux pilotes. Ils doivent être rassemblés à la DIF.

La Cellule nationale d'appui technique a publié également, en janvier 2001, un "bilan" détaillé sur les activités menées dans chaque département. Une copie de ce volumineux document et de sa synthèse peut être demandée à la DIF.

Question 32 - *Comment faire pour évaluer les REAAP ? L'UNAF a-t-elle des propositions pour conduire au mieux l'évaluation des REAAP ? Quels indicateurs et quelles données devraient être construits ou utilisés ?*

La réponse à cette question est largement esquissée dans la note sur le sujet rédigée par la Cellule nationale d'appui technique que nous joignons en annexe.

Pour sa part, l'UNAF...

Question 33 - *Quels sont les effets des REAAP sur...*

La parentalité ? On ne peut évidemment pas parler d'effets directs - ni répondre globalement. Il est cependant à noter que la création des REAAP a contribué (ou peut contribuer) à une plus large prise de conscience de ce que l'accompagnement des parents devrait constituer un objectif commun et une dimension transversale à toutes les formes d'action sociale et à tous les grands programmes ou contrats initiés par les pouvoirs publics.

La capacité de travailler en réseau ? 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.

Les REAAP conduisent à réexaminer l'importance et la pertinence des dimensions territoriales : départementale et locale.

Question 34 - *Quel impact sur les autres dispositifs ?*

Cela dépend des départements et des organismes. L'impact est certain et général sur les contrats de ville, ainsi que sur les centres sociaux et les CCAS. Il est plus inégal, par exemple, sur la PMI (encore que celle de Seine-Saint-Denis puisse être citée comme modèle).

L'impact sur les UDAF est évident...

Question 35 - *Quel est le jugement de l'UNAF et des UDAF sur l'utilité et la qualité des actions et des REAAP ?*

Il est impossible de porter un jugement d'ensemble sur les actions.

Non plus d'ailleurs que sur la qualité des REAAP dans chaque département. Mais leur utilité est théoriquement incontestable.

Question 36 - *Qu'est-ce que la création du dispositif a apporté à l'ensemble du secteur: bilan coût/avantages ?*

Les avantages ou, plutôt, les enjeux des REAAP ont été esquissés dans les réponses précédentes. Peut-on mettre en regard le ou les coûts ? Il s'agit d'un projet politique novateur et de grande envergure, d'un "mouvement" lancé et dont il est à souhaiter qu'il se développe. Une évaluation ou un bilan "arrêté" à un instant donné n'a, en l'occurrence, que peu de signification. L'important est de stimuler la dynamique amorcée et d'inciter tous les acteurs à s'investir encore davantage.

Question 37 - *Le dispositif mis en place...*

Il nous paraît devoir être laissé en l'état. Sa souplesse en est l'une des qualités majeures. Des aménagements risqueraient de le durcir et de perturber les différents acteurs.

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

TOME II/II

Annexes : rapports de site

présentés par :

Bernadette ROUSSILLE et Jean-Patrice NOSMAS

Membres de l'Inspection générale des affaires sociales

**Rapport n° 2004 019
Mars 2004**

LISTE DES ANNEXES TOME II

Annexe 9 : Monographie du Loir-et-Cher (41).....	2
Annexe 10 : Monographie de la Mayenne (53).....	22
Annexe 11 : Monographie du Nord (59).....	36
Annexe 12 : Monographie de la Haute-Savoie (74).....	67
Annexe 13 : Monographie du Val-d'Oise (95)	89

ANNEXE N° 9

**LE DISPOSITIF DES RESEAUX
D'ECOUTE, D'APPUI ET
D'ACCOMPAGNEMENT
DES PARENTS (REAAP)
DANS LE DEPARTEMENT DU
LOIR-ET-CHER**

SOMMAIRE

INTRODUCTION	4
PREMIER CHAPITRE : LE POINT DE VUE DES SERVICES DE L'ETAT ET DE LA CAF.....	5
1.1 LE DISPOSITIF DES REAAP EST -IL PERTINENT AU REGARD DES PROBLÈMES DE SOCIÉTÉ AUQUEL IL EST CENSÉ RÉPONDRE ?.....	5
<i>Le contexte</i>	5
<i>L'histoire</i>	6
1.2 COMMENT LES REAAP FONCTIONNENT -ILS? LE DISPOSITIF EST -IL EFFICACE DU POINT DE VUE DE L'ATTEINTE DES OBJECTIFS ?.....	7
<i>L'encadrement administratif</i>	7
<i>L'efficacité des actions REAAP</i>	10
1.3 COMMENT JUGER LES REAAP EN TERMES DE COÛTS ET D'EFFICIENCE, EN PARTICULIER DU POINT DE VUE DEL'ÉTAT FINANCEUR ?.....	17
1.3.1 <i>Le financement des REAAP</i>	17
1.3.2 <i>Le coût de la gestion de l'ensemble du dispositif</i>	17
1.4 COMMENT ÉVALUER LE DISPOSITIF REAAP ?.....	18
DEUXIEME CHAPITRE : RENCONTRE AVEC LES ACTEURS DE TERRAIN.....	20

INTRODUCTION

L'étude du REAAP de Loir-et-Cher, réalisé par J.P Nosmas, les 25 et 26 Novembre 2003, s'est déroulée à partir d'entretiens avec les deux pilotes du réseau (DDASS, CAF), le représentant du Conseil général, les financeurs, les membres du comité d'animation départementale et certaines associations. Un questionnaire avait été préalablement adressé à la DDASS. Ce même questionnaire a été distribué, sur place, à la CAF.

Les questionnaires et les données recueillies visaient à permettre une évaluation du dispositif des REAAP afin de répondre à cinq grandes questions. Celles relatives à :

- la pertinence du dispositif des REAAP au regard des problèmes de la parentalité dans notre société ;
- l'efficacité du dispositif du point de vue de l'atteinte des objectifs qui lui ont été assignés :
 - . efficacité de l'encadrement administratif des REAAP
 - . efficacité des actions réalisées dans le cadre des REAAP
- l'efficacité et le coût des REAAP, en particulier du point de vue de l'Etat financeur ;
- l'impact du dispositif : les effets attendus ou inattendus, positifs ou négatifs sur la question de la parentalité et du travail en réseau.

Ce document reprend pour partie le questionnaire tel qu'il a été rempli par la DDASS et la CAF, synthétise les propos tenus par les différents interlocuteurs interrogés par la mission, intègre certaines analyses recueillies par l'IGAS et comporte un certain nombre de commentaires de la mission. Les remarques formulées par la DDASS ont été reprises dans la monographie.

Il traitera successivement du point de vue des acteurs « institutionnels » et de celui des acteurs de terrain.

PREMIER CHAPITRE : LE POINT DE VUE DES SERVICES DE L'ETAT ET DE LA CAF

LA DDASS : M. Hervier, directeur
M. Lahouste, Inspecteur principal

La CAF : Mme Drancourt, Chargée de mission à la CAF et responsable de la cellule d'appui à la fonction parentale.

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

Le contexte

1 Quelques sont les caractéristiques démographiques et sociales du département:

Population du département : 1999 : 314968 ; 2001 : 317681

Population des moins de vingt ans : 2001 : 75551

Proportion de jeunes de moins de vingt ans par rapport à la population du département : 23,80 %

Nombre d'enfants à l'ASE : 571

Nombre d'enfants sous AEMO : - AEMO administrative (2002) : 385
 - AEMO judiciaire (2002) : 402

Taux d'absentéisme scolaire : 2002 : 0,70 %

2. En 2003, qu'existe-t-il, hors REAAP, comme dispositif ou actions de soutien à la parentalité dans le département ? Quelles sont les évolutions dans le domaine de la parentalité et du soutien à la parentalité depuis 1999 ?

Actions des centres sociaux de la CAF et actions associatives (médiation familiale, familles rurales, personnes relais, Maison ouverte...).

En dehors des dispositifs de droit commun animés par les institutions (ligne budgétaire enfance famille pour la DDASS, actions PMI pour le Conseil général...) des initiatives émanant des associations avaient permis de réaliser des actions orientées sur la relation parents-enfant (Maison ouverte- F. Dolto) et sur les liens parents-école (Personnes relais : référents de différentes nationalités aidant les parents issus de l'immigration à établir des liens avec l'école).

L'histoire

3. La constitution des REAAP en 1999 s'est-elle accompagnée d'un diagnostic local des besoins, d'un état des lieux, ou a-t-elle résulté d'une formalisation de l'existant ?

A défaut d'un diagnostic local des besoins, une enquête « parentalité » menée par la DDASS en mai 1999 avait permis d'interroger des associations, des collectivités locales et des organismes publics (39 questionnaires envoyés – 20 réponses) sur les « lacunes et les problèmes rencontrés » et les propositions que l'on pouvait formuler. Cette enquête a débouché, en septembre 1999, sur deux journées départementales de lancement du REAAP et d'échanges sur la fonction parentale.

4. La DDASS et la CAF ont-elles en matière de REAAP des objectifs spécifiques ?

La DDASS n'a pas d'objectifs spécifiques. Les orientations sont déterminées par le comité d'animation ; celles-ci s'appuient principalement sur la circulaire interministérielle annuelle.

Pour sa part la CAF précise sa position : « Devant la Commission d'action Sociale du 27 avril 99, les administrateurs de la CNAF ont donné un avis favorable à ce que la branche famille adhère et s'associe à la démarche proposée par le Ministère de l'Emploi et de la Solidarité. Les CAF ont décidé de renforcer et de développer des actions visant au soutien à la fonction parentale à partir d'un certain nombre de principes fondamentaux que l'on retrouve dans la Charte des REAAP :

- la prise en compte de l'ensemble des familles, dans leurs diversités.
- La valorisation des potentialités et des compétences des parents. Il ne s'agit donc pas de se substituer aux responsabilités des familles, mais de privilégier leur participation en tant qu'acteurs prioritaires.
- Un soutien aux structures déjà existantes, tout en favorisant le développement des initiatives et particulièrement dans une logique d'innovation .
- L'articulation et la complémentarité entre les structures déjà existantes en vue d'optimiser les services rendus aux familles.
- Le soutien à la fonction parentale est une mission transversale aux diverses activités des CAF, ce qui donne à celles-ci une réelle légitimité pour un engagement dans le REAAP ».

5. La Charte a-t-elle constitué un support fédérateur des acteurs dans le champ ?

Si la charte est toujours invoquée comme point d'ancrage du REAAP, fautes d'une définition partagée de la spécificité de l'objet du REAAP et du concept d'appui et d'accompagnement des parents (cf. infra) la référence à ce document est devenue pour certaines associations purement formelle.

1.2 Comment les REAAP fonctionnent-ils? Le dispositif est-il efficace du point de vue de l'atteinte des objectifs ?

De ce point de vue :

- l'encadrement administratif est-il satisfaisant (clair, structurant) ?
- les actions menées répondent-elles aux objectifs de soutien à la parentalité et de travail en réseau ?

L'encadrement administratif

6. Quel jugement la DDASS et la CAF portent-t-elles sur le pilotage national du dispositif ?

Toutes deux considèrent le pilotage national comme éloigné des réalités et des préoccupations du terrain. La CAF précise encore : « Nous avons assez peu d'éléments sur le Comité de Pilotage National des REAAP ; Il semble y avoir une déconnexion totale entre le national et le départemental Il serait peut-être intéressant d'avoir un retour une ou deux fois dans l'année sur les orientations et débats de l'instance Nationale, ce qui est une autre démarche complémentaire à l'envoi d'une circulaire annuelle ».

Par ailleurs, dans le Loir-et-Cher la suppression de la CNAT a suscité incompréhensions et inquiétudes quant aux conséquences d'une telle décision. La CAF précise : « La cellule d'appui technique était une instance d'animation, de rencontres et de débats sur les questions posées par l'accompagnement des parents ; deux rencontres entre une quinzaine de départements déjà engagés dans la construction du REAAP ont été organisées par la CNAT en 2001 et 2002 sur une journée avec un thème en rapport avec la circulaire de l'année de référence, ce qui a permis échanges et informations entre les différents animateurs et les personnes de la CNAT ; Cette instance technique nationale nous semble indispensable et permettrait sans doute une certaine harmonisation des REAAP ; Depuis que la CNAT n'existe plus nous avons le sentiment de n'être interpellés que pour une remontée d'informations statistiques sans recevoir en échange d'informations ».

La non actualisation du site familles.org est ressentie comme dommageable. Outil d'échanges et de circulation de l'information, le site permettait au département d'éviter son isolement.

7. Quelles sont les principales commissions intervenant dans le département sur des questions de parentalité ?

Comité départemental d'accompagnement à la scolarité.

Groupe de travail dans le cadre du contrat ville de Blois

Les autres commissions animées par la CAF et le conseil général n'ont pu être répertoriées.

8. Dans le secteur des REAAP, quelle est l'architecture des instances compétentes ?

Le pilotage

Le dispositif est formellement piloté par la DDASS et la CAF depuis 1999. En fait, le pilotage et l'animation ont été confiés au comité d'animation. Cette situation n'a pas été sans conséquences sur la dynamique du REAAP. Dans ce contexte les directeurs, récemment nommés, de la DDASS et de la CAF entendent assumer effectivement la fonction du pilotage et recentrer le rôle du comité d'animation. Dans sa réponse, la CAF confirme cette évolution future : « *Il est question sur le REAAP 41 de formaliser le rôle des pilotes en organisant une rencontre deux fois par an en dehors du CAD* » .

Le comité d'animation départemental

Cette instance dont l'appellation varie suivant les documents transmis à la mission « comité départemental de soutien à la fonction parentale », « comité de pilotage et d'animation » est composée des représentants de la DDASS, de la CAF, du Conseil général, de la MSA, du service des Droits des femmes, des services de protection judiciaire de la jeunesse, de l'inspection d'académie, de la direction de la jeunesse et des sports. Des représentants de collectivités locales (Blois, Vendôme et Romorantin) et d'associations (UDAF, familles rurales, FCPE, UDAPEL) complètent la composition du comité.

La cellule d'appui à la fonction parentale

Cette cellule est assurée par une chargée de mission à temps plein de la CAF et une secrétaire à temps partiel. « Elle apporte un appui aux parents dans leur démarche de réseau et aux professionnels dans leur accompagnement des parents ».

Les réseaux locaux

Pour la CAF : « Dans le département du Loir-et-Cher, nous parlons de « réseaux locaux ». Le CAD a décidé en 2000 de mettre en place des groupes de partenaires locaux sur des territoires ruraux de manière à ancrer un peu plus le REAAP ;

Ces réseaux locaux ont été créés à l'initiative de la cellule d'appui. Ils rassemblent les partenaires déjà engagés sur le territoire local dans l'accompagnement des parents, (travailleurs sociaux du Conseil Général, Maison de la Petite Enfance, animateur MSA, instituteurs, collèges, parents d'élèves, élu CCAS, animateur municipal, etc) Ces groupes se réunissent tous les deux mois environ ou selon les besoins et travaillent au montage de projets pour et avec les parents ; Dans un premier temps les réseaux mettent en place des lieux d'échanges entre parents qui permettent de rassembler les parents autour de thèmes fédérateurs ; Ces parents venus assez nombreux ont la possibilité de s'informer, d'échanger, de participer à un mini diagnostic local, de faire part de leurs attentes et aussi de venir renforcer le réseau local ;

Actuellement il existe trois réseaux locaux tels que définis ci-dessus : Mer, Vendôme, Contres.

Ces réseaux ont un référent coordinateur qui participe lui-même au CAD depuis cette rentrée ; D'autres mini-réseaux se sont mis en place peu à peu à l'occasion d'actions plus ponctuelles et sont portés par des acteurs divers ; (CCAS, Associations de parents d'élèves, ou groupes de parents...). Ils constituent cependant des relais intéressants du REAAP sur le territoire départemental ».

La DDASS affirme que « des comités locaux se mettent progressivement en place dans le secteur rural. On peut considérer qu'il s'agit de réseaux car, à partir d'un groupe de parents se réunissant régulièrement dans un lieu, ensuite vient le temps d'une recherche d'autres expériences locales ou d'un souhait d'enrichissement extérieur se réalisant dans la mutualisation d'expériences et dans la création d'autres groupes ».

Pour sa part, la mission estime à partir des entretiens qu'elle a eue avec des parents et des représentants de collectivités locales, que l'appellation de comités locaux est inappropriée. En effet, des initiatives parentales et de certaines collectivités locales « souffrent » du manque d'une mise en réseau qui leur permettraient d'être appuyées dans leurs actions. Les difficultés rencontrées par le « réseau » de MER (cf. infra) illustrent les fragilités actuelles de l'organisation infra départementale des actions.

Le soutien méthodologique et logistique apporté par la cellule d'appui aux initiatives de structuration de ces actions au niveau local est insuffisamment relayé et conforté par le comité d'animation où le poids des logiques internes institutionnelles comme associatives prédomine encore.

Le comité de financement

Associant, depuis 2001, les pilotes, les représentants du Conseil général, de l'inspection académique, de la MSA, de la ville de Blois et la chargée de mission responsable de la cellule d'appui, le comité de financement constitue la « guichet unique » pour les subventions labellisées « REAAP ».

9. Le CAD est-il une instance utile aux yeux de la DDASS et de la CAF, peut-on en améliorer la composition et le fonctionnement ?

A l'origine, le comité d'animation qui assure aussi le « pilotage » occupait un rôle central dans la dynamique de constitution du réseau et de son développement. Actuellement, la DDASS et la CAF, en tant que co-pilotes, réfléchissent sur le positionnement et les modalités de travail d'une instance qui n'a pu définir un « corpus » commun et partagé de l'appui et de l'accompagnement aux parents.

10. Comment et suivant quelles modalités sont désignés le pilote et, s'il existe, le copilote ? Est-ce le même pilote depuis 1999

Le co-pilotage (DDASS-CAF) a été déterminé par concertation entre les deux instances.

11. Y a-t-il un Comité de financement et quel est son rôle ?

Oui. Il se réunit depuis septembre 2001 en présence des pilotes, du Conseil général, de l'inspection d'académie, de la MSA, d'un représentant de la ville de Blois et de la chargée de mission REAAP.

	1999	2000	2001	2002	2003
nombre de séances du comité			3	2	3
nombre de projets examinés			27	21	20
nombres de projets financés			23	14	20
dont par la DDASS seule			0	0	0
dont par des multifinanceurs			23	14	20

12. Quelles sont les modalités d'examen des projets (procédures d'appels à projet, instruction des demandes...).

L'appel à projet est lancé par le biais du journal du réseau. Les porteurs de projet utilisent une « fiche action projet » pour leur demande de financement. L'instruction des demandes est réalisée par la cellule d'appui.

13. Sur quels critères sont sélectionnés les projets ?

Des critères d'éligibilité servent de base « à l'appellation action REAAP » financée sur les fonds prévus à cet effet. Ces critères reposent sur une interprétation de la charte et de la circulaire interministérielle annuelle.

La DDASS précise qu'« une jurisprudence s'est instaurée pour l'harmonisation de la qualification des professionnels intervenants pour la prise en charge de leurs émoluments et pour le remboursement des trajets ».

14. Quels sont les délais entre la déposition d'un projet, son instruction, l'attribution des premiers crédits, le versement de la totalité des crédits

« En général moins d'un trimestre pour les actions locales. Pour les actions plus lourdes, cela peut demander 6 à 9 mois. Cela dépend principalement de la disponibilité des crédits... ».

L'efficacité des actions REAAP

L'origine et l'initiative des projets :

15. Les familles connaissent-elles l'existence des REAAP ? Sont-elles informées au moment des nouvelles campagnes ? Y a-t-il eu des actions de communication sur les REAAP ? Ces actions sont-elles systématisées ? Qui les mène et quels supports sont utilisés ?

« Publicité dans le journal « Vie de famille » de la CAF, lors de la rencontre départementale et par les association de parents d'élèves, par les associations membres et les différents acteurs du Comité d'animation départemental ».

L'information sur les REAAP demeure encore relativement confidentielle dans les secteurs ruraux du Loir-et-Cher. Si les acteurs institutionnels impliqués ont connaissance des actions REAAP, l'information aux familles n'est pas réellement structurée et demeure ponctuelle. La cellule d'appui travaille actuellement à la création d'un outil diagnostic « prenant en compte sur un territoire donné les besoins des parents » et réfléchit sur des modalités de communication plus appropriées au contexte rural.

16. Y a-t-il dans le département des états des lieux, des diagnostics, des études de besoins, des projets de territoire, ou encore, à la CAF, un schéma directeur d'action sociale avec un volet parentalité ?

« Un état des lieux a été fait lors d'une journée séminaire en juin 2003 en deux temps : un temps de bilan et un temps de projet ».

Les actions menées : l'aspect quantitatif

17. Entre 1999 et 2003 combien d'actions ont été conduites, chaque année, dans le département

- dans le domaine de la parentalité
- dans le domaine des REAAP ?

Pour la DDASS et la CAF, entre 1999 et 2003, 22 actions dans le domaine de la parentalité ont été menées pour un total de 58 actions recensées.

18. Quel est le nombre de familles touchées par les REAAP ?

2000 parents ont participé à des actions REAAP et 50 d'entre eux ont été impliqués dans la mise en place des actions.

19. Quelle est la répartition de ces actions par grandes catégories : domaines d'action, lieux des actions, modalités des actions, etc ?

Le territoire

Les actions ont concernées 33 sites sur le département.

La participation des parents

Cinq grands domaines d'action : les actions en faveur des parents de jeunes enfants, les actions concernant la facilitation des liens école-famille, la mise en place de temps de rencontre entre parents, parents et professionnels sur les territoires locaux, les actions concernant le travail à l'acquisition d'une culture commune autour de la parentalité (formations, communication...).

20. Evolution du maillage territorial des actions, des objectifs par public (parents de jeunes enfants, préadolescents et adolescents), par problématique (ex : absentéisme scolaire, soutien dans l'aide à la scolarité...).

Les pilotes ne disposent pas actuellement d'outils permettant d'identifier les actions par problématique, par thématique et par public. La perspective de se doter d'un instrument de suivi a été amorcé par la réunion bilan tenue en 2003.

21. Quel est le taux de renouvellement des actions ?

	1999	2000	2001	2002	2003
<u>Dossiers reconduits</u>		12	21	32	28
<u>Dossiers nouveaux</u>		24	18	10	12
Nombre de dossiers financés	21	36	39	42	40
% de dossiers nouveaux		66,7%	46,2%	23,8%	30%

22. Quelques indicateurs de base :

22 actions pour 75 551 jeunes en 2002 soit : 0,29 actions pour 1000 jeunes

2000 parents touchés pour 75 551 jeunes en 2002 soit : 2,64 parents pour 1000 jeunes

Les actions menées: l'aspect qualitatif

23. Quels sont, selon vous les critères d'une action de qualité ?

Si la DDASS n'a pas répondu à cette question, la CAF définit une action de qualité comme celle « prenant en compte les besoins des parents eux-mêmes ». Elle ajoute : »La qualité du partenariat entre les divers acteurs est également un critère de réussite de l'action. Il est nécessaire bien souvent de prendre le temps d'installer ce partenariat sur un territoire avant de démarrer une action. Si les parents ne sont pas eux même à l'initiative de 'action, ce qui est encore le cas pour de nombreuses actions, il est important qu'ils ne se sentent pas jugés ».

24. Descriptif de quelques actions en 2003 :

La première action est la photographie de ce qui se passe sur un réseau local rassemblant un certain nombre de partenaires sur un canton y compris des parents.

<u>.Lieux</u>	<u>Depuis le</u>	<u>Partenaires engagés</u>	<u>Actions produites</u>	<u>Objectifs</u>	<u>Coût</u>	<u>Financé par</u>	<u>Observations</u>
MER	15 Octobre 01 initiée par la Cellule d'appui	<p>-Ass. parents d'élèves FCPE de maternelle, primaire et collège</p> <p>-Association de parents d'élèves de l'école et collège St Joseph</p> <p>-Ecole élémentaire et Rased</p> <p>-Collège Pierre de Ronsard</p> <p>-Association Idées</p> <p>-Circonscription d'action sociale</p> <p>-Foyer Herbilly</p> <p>-Municipalité de Mer (CESF du CCAS et élue)</p> <p>-Maison de la Petite enfance</p> <p>-MSA (Ass. Sociale)</p> <p>-CCAS de Lestieux, Avaray et Courbouzon.</p> <p>-Ass. Parents d'élèves de Avaray et Lestieux .</p>	<p>Questions de parents</p> <p>❖ <i>Non, c'est non !</i></p> <p>❖ <i>Frères et sœurs: entre complicité et rivalité</i></p> <p>❖ <i>L'alimentation, plaisir ou santé ?</i></p> <p>Provoquer une rencontre trimestrielle sur un thème choisi par les parents et partenaires du groupe :</p> <p>- en après-midi sous forme de petit groupe avec possibilité de déposer les enfants à la halte</p> <p>- en soirée pour un plus grand groupe avec un ou plusieurs intervenants o</p> <p><i>Une quinzaine de parents viennent en après-midi une cinquantaine en soirée</i></p> <p>❖ <i>Une après-midi parents à Avaray (Olympio + débat) sur NON c'est NON !</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> Organiser des lieux d'information et de débats pour les parents du canton Créer une dynamique locale autour de la parentalité Constituer un autre relais local du REAAP <p>Faire un travail en lien avec les actions mises en place par le collège en rebondissant auprès des parents</p>	<p>Pour les six rencontres , le coût a été de 670 Euros</p> <p>Coût : 800 Euros</p>	<p>CAF/DDASS/MSA/AD ES</p> <p>-Mise à disposition de la salle par la Municipalité</p> <p>-Pot de l'amitié par la municipalité</p> <p>-prise en charge de la communication des actions par les parents d'élèves</p> <p>CCAS de Lestieux, Avaray et Courbouzon / MSA / CAF</p>	<p>-Réunion du groupe de pilotage des actions toutes les sept semaine en moyenne .</p> <p>- Les après-midi permettent de voir des parents qui ne peuvent ou n'osent pas aller dans les grands groupes du soir (Femmes du foyer d'Herbilly, mères ou pères ne travaillant pas ...)</p> <p>- Essaimage de ces actions sur le canton (mise en place d'un mini-réseau sur Avaray, Lestieux, Courbouzon à l'initiative du CCAS de Lestieux .)</p>

A ce jour les deux groupes de travail de Lestieux-Avaray et Mer ont fusionné et une coordinatrice a été proposée par le groupe ; elle est référente sur le REAAP et participe actuellement au CAD .Des projets sont à l'étude pour début 2004;

Deuxième action : les Ateliers du Réseau

Bilan des ateliers du réseau

Ils ont eu lieu comme prévu les 8 et 15 juin derniers à la Caisse d'allocations familiales de Blois.

Les deux journées d'atelier ont été animées par Mme Julie Mastrangelo, psycho-éducatrice et intervenante à l'Ecole des parents de Paris.

L'article 5 de la Charte du réseau a servi de cadre à la mise en place de cette session :

« Mettre en place des actions de sensibilisation et de formation, à destination des intervenants bénévoles ou professionnels, pour favoriser l'émergence de nouvelles pratiques ».

Un groupe de travail, issu du comité d'animation départemental s'est réuni pour réfléchir et mettre en place cette action.

Les objectifs retenus

L'idée porteuse de ce projet est bien celle de travailler à l'acquisition d'une culture commune. Pour tous les acteurs du réseau d'écoute, d'appui, d'accompagnement des parents. Nous avons retenu, avec l'aide de l'Ecole des parents, les thèmes suivants :

Comprendre le sens du terme « parentalité », se déclinant autour des trois axes s'y afférant : pratique, expérience et exercice.

Mener une réflexion sur les différentes formes de soutien à la fonction parentale.

Mener également une réflexion sur les représentations réciproques des professionnels et des parents et reconnaître les compétences parentales.

Comprendre l'importance du travail collectif en complémentarité du travail individuel.

Connaître les étapes de mise en place des actions de soutien à la fonction parentale.

Au-delà de ce travail autour de l'acquisition d'un langage commun, nous avons le désir de favoriser la rencontre et le partage d'expériences d'acteurs venant de territoires géographiques différents (rural, urbain, Nord, sud, Centre...), avec l'idée d'un ancrage du réseau localement (chacun des 15 participants aux ateliers se sentant une appartenance au réseau et plus ou moins relais sur son territoire d'intervention).

Le déroulement des ateliers

Ces deux journées ont permis la rencontre de 14 personnes : professionnelles issues de diverses institutions (Conseil Général, DDASS, MSA, Centre Hospitalier, Service Petite Enfance, centre social CAF), d'associations, (AASTE, et Entraide service de Salbris) et parents venus des groupes locaux de Montrichard, Mondoubleau et Montoire (représentants de parents d'élèves ou non).

Les participants ayant pour la plupart une expérience des groupes de parents ou un projet de ce type en cours, une place importante a été réservée, au cours de ces deux journées, à l'animation de tels groupes.

Les échanges ont été très riches, en particulier autour de la réflexion sur les représentations réciproques des professionnels et des parents et sur la reconnaissance des compétences parentales.

Quelles sont les difficultés dans les relations entre professionnels et parents ? N'est-ce pas la peur du jugement issu de ce rapport entre celui qui sait ou censé savoir vis à vis de celui qui est censé ne pas savoir ? Les parents ne sont-ils pas vécus par les professionnels comme des consommateurs passifs de services ? Ne sommes-nous pas dans une relation à sens unique aidant – aidé ?

Le soutien à la fonction parentale dans l'esprit de la Charte devrait sans doute permettre de changer ce regard porté sur les familles ; de nouvelles formes de relations entre les professionnels et les parents sont possibles ; de quelle manière ? En passant de cette relation aidant-aidé à celle, plus riche sans doute, de « donnant-donnant ». Julie Beaudoin-Mastrangelo a souvent fait référence à cette dynamique de « l'aide mutuelle ». L'aide mutuelle est un processus qui existe potentiellement dans tous les groupes ; elle peut être définie simplement comme « un processus de groupe à travers lequel les membres aident chacun des autres à penser les choses autrement », non seulement par des conseils mais en partageant des expériences de vie, opinions, sentiments et attitudes. Dans les groupes de parents, qu'ils soient groupes d'échanges ou groupes de parole nous repérons que l'aide mutuelle est souvent une pierre angulaire de la vie du groupe.

Le partage d'expériences et d'idées a été très riche dans le groupe ; Les participants sont repartis avec une meilleure compréhension du réseau et l'envie de mettre en pratique sur le terrain ces groupes de parents dont on parle beaucoup !

Synthèse de ce bilan

A l'attention du comité de financement

Les points forts

La répartition entre professionnels, salariés d'associations et parents a été particulièrement intéressante.

La répartition géographique a été la suivante :

Blois : 6 participantes

Montrichard : 2 participantes (venues du groupe local)

Montoire : 1 participante (venue du groupe local)

Mondoubleau : 2 participantes (Issues du groupe de parents local)

Salbris : 1 participante

Vendôme : 1 participante (ayant participé à la première réunion du comité local)

Romorantin : 1 participante (ayant participé au Comité local qui a préparé la journée des parents)

On voit bien que les parents et les professionnels se sont mobilisés parce qu'ils étaient déjà sensibilisés par le réseau et, pour la majorité d'entre eux, impliqués dans un groupe local. Cette session a permis de faire se rencontrer des personnes ayant les mêmes préoccupations dans divers coins du département, leur apporter une reconnaissance et en cela renforcer leur implication dans le réseau. (Le groupe de parents de Mondoubleau s'est décidé à mettre en place un groupe d'échanges entre parents un samedi matin par mois suite au compte-rendu fait, à leur retour, par les deux participantes aux ateliers du réseau).

Le contenu des ateliers a été jugé intéressant par les participantes, quelquefois un peu déroutant pour les professionnels ; Julie Mastrangelo, canadienne d'origine, a su transmettre avec beaucoup d'enthousiasme sa pratique des groupes de parents en France et au Canada.

Les points faibles

La durée de ces ateliers ; globalement, les participantes ont regretté que cette session ne dure que deux jours ; Il n'a pas été possible de travailler suffisamment sous forme de jeux de rôles. Ce type de « formation » existe au sein de l'Ecole des parents sur une durée de six jours. (Les acteurs locaux peuvent compléter cette démarche en effectuant un autre stage dans le cadre de leur fonction).

Les perspectives

Nous pensons qu'il serait nécessaire de prévoir une seconde session d'ici la fin de l'année ou début 2002 à seule fin de ne pas casser la dynamique qui s'installe sur le réseau et de proposer à nouveau cet outil de réflexion venant compléter la mise en place des groupes locaux.

Bilan financier

Frais de formation :	4 900 F par jour soit 9 800 F
Frais de déplacement :	254 F par jour soit 518 F
	Total 10 318 F

Cette somme a été réglée par la CAF comme convenu lors du dernier Comité des financeurs. Le Conseil général prend en charge 2 752 F correspondant à la participation des 4 personnes des circonscriptions.

La même somme est à prévoir pour une éventuelle deuxième session.

Devant le succès rencontré par ces ateliers, une deuxième et une troisième session ont été organisées par la cellule en 2002.

Troisième action : Le Foyer des parents à la SEGPA du Collège Bégon

En 2001, l'équipe éducative de la SEGPA de Bégon (appartenant à la ZEP dans les quartiers Nord de Blois) souhaite aider les parents à aider leurs enfants scolarisés au sein de cette SEGPA ;

Objectifs de l'action : créer un lieu au sein de l'établissement scolaire pour les parents et qui seraient investis par eux selon leur envie une fois par semaine ; ce lieu serait un lieu de rencontre, d'échanges et d'animation .

Depuis mai 2001, cet espace est ouvert aux parents tous les jeudis après-midi ; De nombreuses animations ont eu lieu à la demande des parents eux-mêmes : rencontres avec professionnels de toutes sortes , groupe de paroles animé pendant un an par la psychologue-conseillère d'orientation, voyages deux à trois fois par an avec les adolescents, leurs parents et les membres de l'équipe éducative de la SEGPA, prise en charge totale de la pause-café à chaque rencontre départementale REAAP...

Animation : Les parents (un noyau de huit ou neuf parents), le CPE, le Directeur de la SEGPA, la conseillère d'orientation...

Coût de l'action : 2 286 Euros

Partenariat financier : REAAP (CAF/DDASS), Education nationale, Politique de la ville

Partenariat : Inspection Académique, Association « Personnes Relais », travailleurs sociaux du Conseil Général, DDASS/CAF, cellule d'appui à la fonction parentale ;

Cette action est particulièrement réussie et représente une illustration pertinente des orientations de la circulaire 2001 des REAAP.

1.3 Comment juger les REAAP en termes de coûts et d'efficience, en particulier du point de vue de l'Etat financeur ?

1.3.1 Le financement des REAAP

25. Connaît-on la totalité des budgets affectés de 1999 à 2003 sur la parentalité dans le département (Etat, DDASS, FASILD, DIV...) ? A-t-on une évaluation approximative ?
Non

26. indiquer, pour les années 1999 à 2003, le montant des crédits délégués à la DDASS et consommés dans l'année.

	1999	2000	2001	2002	2003
Montant de la dotation initiale	208 303 F	354 042 F	321 800F	43 671E	64 026E
Montant de la dotation REAAP + 46.81 article 20*	112 700F	324 042F	194 800F + 70200F*	37 902.68E + 10 717E*	47 194E
Conseil conjugal	0	0	2000F	768.32E	2832E
Médiation familiale	20 000F	30 000F	40 000F	5000E	3000E
Accompagnement scolaire	0	39 440F*	85 000F	5000E*	11 000E
autres	75 303F	0	0	0	0
Crédits REAAP consommés	0	228 660F	130 000F	18620E	10 500
Montant des crédits REAAP affectés à l'animation du réseau	62 700F	95 382F	64 800F + 70 200F*	19 282.68E + 10 717E*	36 694E

Autres financements :

CAF et MSA	51 315E animation REAAP
Collectivités Locales : Conseil Général	
Ville, Politique de la Ville	
Villes hors contrat de ville coût en personnel	
FASILD	
Education nationale : subvention mise à disposition de personnel non chiffrée	
Justice	
Région	
Etat :CDAD Adulte relais	
Réserve parlementaire	
CRAMIF	
Total évaluatif	119 721 E

1.3.2 Le coût de la gestion de l'ensemble du dispositif

La CAF a mis à disposition du REAAP une chargée de mission et une assistante technique à tiers temps.

Ces deux personnes travaillent à l'animation et à la coordination du REAAP au sein d'un lieu ressource identifié sur le département comme lieu-ressource REAAP et nommé « cellule d'appui à la fonction parentale » ; ce lieu est situé dans les locaux de la CAF,

La DDASS verse une dotation globale annuelle à la CAF pour l'animation du REAAP et le financement des actions locales.

Subvention versée par la DDASS en 2000 (avant la mise en place de la cellule d'animation) :
14 541 Euros

Subvention versée par la DDASS en 2001 : 20 680 Euros, par la CAF : 49 736 Euros

Subvention versée par la DDASS en 2002 : 30 000 Euros, par la CAF : 51 315 Euros

Subvention versée par la DDASS en 2003 : 36 694 Euros ,par la CAF : 42 223 Euros

27. Y a-t-il des actions REAAP qui ne font l'objet d'aucun financement ?

Cette question n'a pu être renseignée

28. Coût moyen d'une action REAAP en 2002.A comparer avec le coût de différents dispositifs et actions intervenant dans le champ du soutien à la parentalité.

Le coût moyen d'une action est estimée par les deux co-pilotes comme non significatifs compte tenu de l'hétérogénéité de la typologie des actions et de leur modalité de réalisation. C'est ainsi que la CAF précise : « C'est une question très difficile ; Nous avons choisi pour ce faire de recenser les actions financées en 2002 et 2003 sur les grands domaines énoncés plus haut et d'en faire une moyenne, ce qui ne nous semble pas très parlant. En effet, rien à voir entre le coût de la rencontre départementale REAAP (entre 5000 et 7000 Euros) et le coût des actions menées sur un an sur un territoire donné (autour de 500 Euros) » ;

Pour 2002, coût moyen d'une action :790 Euros

Pour 2003, coût d'une action : 700 Euros

La mission estime que les coûts moyens indiqués sont sous évalués. Ils n'intègrent pas les coûts de logistique qui ne sont pas consolidés et les apports immatériels des collectivités locales.

1.4 Comment évaluer le dispositif REAAP ?

29. La DDASS procède-t-elle à des évaluations de besoin ? Y a-t-il des diagnostics locaux de besoins en matière de soutien à la parentalité ? Peut-on nous en fournir quelques exemples ?

Si la DDASS ne procède pas à une évaluation des besoins et estime qu'elle n'en n'a pas les moyens, la CAF avec l'aide de la cellule d'appui établit « lors de la mise en place d'un « réseau local » sur un territoire donné, un mini-diagnostic... ».

30. La DDASS serait-elle susceptible de développer cette activité de diagnostic

Cf. réponse ci-dessus.

31. Les Co-pilotes suivent-ils la réalisation des projets et exigent-ils systématiquement un rapport d'exécution ? Réalisent-t-ils des évaluations ?

Il est demandé par le comité de financement pour les projets dont la demande est renouvelée un bilan de l'action. Le suivi est, en partie, assurée par la cellule. Aucune évaluation n'est encore réalisée à ce jour. Une réflexion est en cours sur cette question.

32. Quel est le jugement des co-pilotes sur l'utilité et la qualité des actions du REAAP ? Est-ce que la création du dispositif a apporté une valeur ajoutée à l'ensemble du secteur ? Aurait-on fait la même chose en l'absence de REAAP ?

Pour la DDASS, il est « très difficile de répondre à ces questions, n'étant pas sur le terrain... » mais elle constate que les partenaires « tiennent au fonctionnement du dispositif. De plus, progressivement l'information circule, les demandes émergent soit spontanément, soit sur l'initiative de professionnels accompagnés par des parents ».

La CAF constate que « le REAAP a permis d'accompagner les réflexions autour de la parentalité dans le département, répondant à cela à une réelle attente des partenaires professionnels comme des parents eux mêmes. La dynamique s'est installée peu à peu depuis quatre années ». Si la dynamique invoquée est réelle pour certains acteurs, l'absence d'une définition partagée du label REAAP limite l'apport spécifique du dispositif par rapport aux autres instances existantes dans le champ de la famille et génère des incertitudes sur le périmètre à donner aux actions REAAP.

33. Peut-on dire que les REAAP aient contribué à faire changer les comportements familiaux et professionnels ?

La philosophie de la charte et des REAAP » a sans doute permis à un certain nombre de professionnels de considérer les parents comme des acteurs réels. » estime la CAF.

34. L'existence des REAAP a-t-elle eu un impact sur les autres dispositifs de soutien parental ?

La mission n'a pu faute de données établies par les co-pilotes évaluer l'impact du REAAP sur les autres dispositifs. En revanche, elle estime que globalement les acteurs institutionnels et associatifs ont prolongé par le REAAP les actions qu'ils mènent dans le cadre de ces dispositifs.

35. L'action des REAAP doit-elle se concentrer sur quelques d'objectifs ciblés ou doit-elle garder son caractère généraliste

« Il nous semble important que l'action des REAAP garde son caractère généraliste » affirme la CAF.

DEUXIEME CHAPITRE : RENCONTRE AVEC LES ACTEURS DE TERRAIN

Lieu rencontre « Parents-enfants ». M. Feat, président

M. FEAT estime que les actions de médiation familiale que l'association développe s'inscrivent dans la philosophie du REAAP. Le réseau a encore permis d'asseoir les activités de l'association en matière de droit de visite.

Réseau local de MER. Mme DUBRE, coordonnatrice.

Ce réseau a été constitué à l'initiative de parents qui souhaitaient échanger sur l'autorité parentale. Des réunions de vingt à vingt cinq personnes ont été tenues sur différents thèmes liés à la parentalité. Ces groupes de parole et d'échanges fonctionnaient sans professionnels. L'inscription dans le réseau suscite actuellement des conflits fragilisant le réseau lui même. Des questions sans résolutions actuelles opposent, en effet, certains parents sur la place et les modalités d'intervention des professionnels, sur la problématique parents/école que certains estiment être trop réductrice.

Pour les initiateurs du réseau, la démarche devait être portée « par les parents et pour les parents » dans le cadre d'échanges libres et non orientés.

Le réseau regrette que le REAAP ne soutienne pas plus fortement des actions qui ont besoin pour s'inscrire dans le temps, de moyens logistiques adaptés (lieux de rencontres, apport méthodologique).

CEDIF. Mme Bourgoin, responsable

Pour le CEDIF, l'accès au droit comme l'information des familles constitue un élément de la politique de prévention impartie au REAAP. Ce dernier a permis au centre, pour certaines de ses actions en direction des familles, de bénéficier de la valeur ajoutée apportée par un comité d'animation composé d'un grand nombre d'acteurs institutionnels et associatifs. Le dispositif a constitué aussi une opportunité financière pour le CEDIF.

Mairie de Vendôme – Mme LOCKHART-FORGUE, Maire-adjointe

La mairie de Vendôme a pris l'initiative d'organiser des rencontres entre parents afin que ceux ci parlent et échangent sur leur problèmes d'éducateurs. S'appuyant dans un premier temps sur les associations de parents d'élèves présentes localement et compte tenu du succès rencontré auprès des parents, la commune a souhaité structurer la démarche par son entrée dans le réseau.

La dynamique du début s'est essoufflée et le réseau n'a pas permis l'essaimage et le développement d'actions dont les résultats « étaient pourtant évidents » : émergence d'une parole et d'une réflexion parentale sur la relation parents-enfants, modification des comportements (parents compétents et responsables).

La mairie a des difficultés pour relancer et élargir le réseau qu'elle a tenté de mettre en place. Elle regrette le positionnement « auto centré » des associations de parents d'élèves et l'absence d'une animation qui serait portée collectivement.

FCPE, PEEP, UDAPEL

Ces trois associations de parents d'élèves voient dans le REAAP une triple opportunité : il permet la rencontre et l'échange de professionnels et d'institutions sur des thèmes rentrant dans les champs connexes aux actions développées par ces associations ; il ouvre des nouveaux financements et facilite enfin le dialogue avec l'école.

De fait, même si la FCPE a émis la crainte de perdre par le REAAP « certains éléments d'identité », les trois associations ont globalement vis à vis du dispositif une approche plus utilitaire que porteuses d'une dynamique de réseau.

ANNEXE N° 10
LE DISPOSITIF DES RESEAUX
D'ECOUTE, D'APPUI ET
D'ACCOMPAGNEMENT
DES PARENTS (REAAP)
DANS LE DEPARTEMENT DE LA
MAYENNE

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	24
PREMIER CHAPITRE. LE POINT DE VUE DES SERVICES DE L'ETAT ET DE LA CAF.....	25
1.1 LE DISPOSITIF DES REAAP EST -IL PERTINENT AU REGARD DES PROBLÈMES DE SOCIÉTÉ AUQUEL IL EST CENSÉ RÉPONDRE ?.....	25
1.1.1 <i>Le contexte</i>	25
1.1.2 <i>L'histoire</i>	26
1.2 COMMENT LES REAAP FONCTIONNENT -ILS ? LE DISPOSITIF EST -IL EFFICACE DU POINT DE VUE L'ATTEINTE DES OBJECTIFS ?.....	26
1.2.1 <i>L'encadrement administratif</i>	28
1.2.2 <i>L'efficacité des actions REAAP</i>	29
1.3 COMMENT JUGER LES REAAP EN TERMES DE COÛTS ET D'EFFICIENCE, EN PARTICULIER DU POINT DE VUE DEL'ETAT FINANCEUR ?.....	31
1.3.1 <i>Le financement des REAAP</i>	31
1.3.2 <i>Les coûts</i>	32
1.4 COMMENT ÉVALUER LE DISPOSITIF REAAP ?.....	33
DEUXIEME CHAPITRE : LE POINT DE VUE DES ACTEURS INSTITUTIONNELS	34
2.1 LE COMITÉ DE FINANCEMENT	34
2.2 LE POINT DE VUE DES ACTEURS ASSOCIATIFS.....	34

INTRODUCTION

L'étude du REAAP de la Mayenne, réalisé par J.P Nosmas, les 9 et 10 décembre 2003, s'est déroulée à partir d'entretiens avec les deux pilotes du réseau (DDASS, CAF), le représentant du Conseil général, les financeurs et certaines associations. Un questionnaire avait été préalablement adressé à la DDASS. Ce même questionnaire a été distribué, sur place, à la CAF.

Les questionnaires et les données recueillies visaient à permettre une évaluation du dispositif des REAAP afin de répondre à cinq grandes questions. Celles relatives à :

- la pertinence du dispositif des REAAP au regard des problèmes de la parentalité dans notre société ;
- l'efficacité du dispositif du point de vue de l'atteinte des objectifs qui lui ont été assignés :
 - efficacité de l'encadrement administratif des REAAP
 - efficacité des actions réalisées dans le cadre des REAAP
- l'efficience et le coût des REAAP, en particulier du point de vue de l'Etat financeur ;
- l'impact du dispositif : les effets attendus ou inattendus, positifs ou négatifs sur la question de la parentalité et du travail en réseau.

Ce document reprend pour partie le questionnaire tel qu'il a été rempli par la DDASS, synthétise les propos tenus par les différents interlocuteurs interrogés par la mission, intègre certaines analyses recueillies par l'IGAS et comporte un certain nombre de commentaires de la mission.

Il traitera successivement du point de vue des acteurs « institutionnels » et de celui des acteurs de terrain.

Les observations formulées par les copilotes ont été reprises dans la monographie.

PREMIER CHAPITRE. LE POINT DE VUE DES SERVICES DE L'ETAT ET DE LA CAF

LA DDASS :

Mme Chaussumier, directrice
Mme Marais, Inspectrice
Mme Simon,

La CAF :

M. Binet, responsable du service d'action sociale
Mme Legendre, agent de développement

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

1.1.1 Le contexte

1. Quelles sont les caractéristiques démographiques et sociales du département :

Population du département : 1999 : 285 338

Population des moins de 20 ans : 1999 : 73 157

Proportion de jeunes de moins de 20 ans par rapport à la population du département : 25,6 %

Malgré des demandes réitérées de la DDASS, le conseil général n'a fourni aucune donnée chiffrée sur le nombre d'enfants ASE et AEMO

2. Avant 1999, année de création des REAAP, qu'existait-il dans le département comme dispositif ou actions de soutien à la parentalité ?

Des actions de soutien à la parentalité étaient menées par la PMI, les centres sociaux, la MSA, familles rurales ou financées par la DDASS sur les crédits enfance-famille et par la CAF dans le cadre de la parentalité.

3. En 2003, qu'existe-t-il, hors REAAP, comme dispositif ou actions de soutien à la parentalité dans le département ? Quelles sont les évolutions dans le domaine de la parentalité et du soutien à la parentalité depuis 1999 ?

La DDASS a répertorié trois actions parentalité. La CAF et le Conseil général n'ont pas répondu à la question.

1.1.2 L'histoire

4. La constitution des REAAP en 1999 s'est-elle accompagnée d'un diagnostic local des besoins, d'un état des lieux, ou a-t-elle résulté d'une formalisation de l'existant ?

En 1999, les copilotes DDASS et CAF avaient souhaité « recenser les actions de soutien à la fonction parentale » dans le département.

5. La DDASS et la CAF ont-elles en matière de REAAP des objectifs spécifiques ?

Aucun objectif spécifique n'a pu être déterminé par les pilotes depuis 1999.

6. La Charte a-t-elle constitué un support fédérateur des acteurs dans le champ ?

Les pilotes ne se sont pas appropriés la charte. Celle-ci n'a pas constitué le socle de travail de l'organisation et des modalités d'action du réseau à construire. Seule l'UDAF invoque cette charte dans le cadre des activités du « Centre de ressources parentales » qu'elle anime.

1.2 Comment les REAAP fonctionnent-ils ? Le dispositif est-il efficace du point de vue l'atteinte des objectifs ?

De ce point de vue :

- l'encadrement administratif est-il satisfaisant (clair, structurant) ?
- les actions menées répondent-elles aux objectifs de soutien à la parentalité et de travail en réseau ?

Afin d'expliquer la faiblesse sinon l'absence de structuration du réseau dans le département, un historique des difficultés rencontrées s'impose.

Après une période initiale (1999-2000) où la DDASS et la CAF s'autodéterminent comme pilotes du REAAP, composent le comité d'animation et le comité des financeurs et fixent comme orientation de travail : le recensement des actions rentrant de la champ du soutien à la fonction parentale, les co-pilotes au niveau directionnel se désengagent, laissant le soin au comité d'animation d'assumer de facto le pilotage du « réseau ». Parallèlement, l'UDAF estime que son « Centre de ressources parentales Parent 'M » constitue le REAAP et doit donc occuper une « place centrale » dans le dispositif. Le conseil général, pour sa part, adopte une position de retrait estimant que la circulaire de 1999 institue « un dispositif d'Etat » imposé par l'administration dans un champ concurrentiel. Dans ce contexte, la MSA, très active en milieu rural, après une participation à la mise en place du dispositif se « met en retrait » du réseau.

La CAF résume ainsi la suite de la genèse à partir de la fin 2001 : « la DDASS et la CAF se rencontrent pour définir ensemble l'ordre du jour du comité des financeurs et du comité de pilotage.

Pour le comité des financeurs, des souhaits sont émis par la DDASS :

- faire le point sur les critères de sélection de chaque financeur des dossiers parentalité ;
- aboutir à un examen conjoint des demandes de subvention par le comité des financeurs ;
- déterminer les articulations pratiques (cofinancement, actions, évaluations...) avec les dispositifs couvrant le champ de la parentalité : schéma de protection de l'enfance, actions de l'éducation nationale et de la direction diocésaine de l'enseignement, politique de la ville, UDAF et mouvements familiaux.

Pour le comité de Pilotage, il est envisagé de définir des orientations-cadre pour les actions à conduire fin 2001-2002 :

- cibler des priorités, partir des dynamiques locales, du territoire, du rôle prioritaire des parents ;
- transmettre le recensement des lieux et actions sur le département
- En septembre 2001, la réunion du comité des financeurs a été consacrée essentiellement au financement de Parent'M (cf supra).

En Octobre 2001 au cours d'une rencontre DDASS/CAF, différents points sont évoqués :

- la place et le rôle du centre de ressources parentales (CRP) Parent'M, la confusion entre les actions du CRP et l'animation départementale du réseau amènent les copilotes à se repositionner sur la place et le rôle de chacun...
- l'animation du réseau : la CAF suggère de recruter un adulte-relais pour animer le réseau.

Par ailleurs, au cours de cette rencontre l'ordre du jour du CAD est déterminé :

- définir le concept de parentalité, l'objet du réseau, la composition du réseau et ses actions (souligné par la mission) ;
- soumettre l'idée d'engager une action de communication auprès des associations de parents d'élèves
- (N.B de la mission : cette réunion envisagée pour la fin 2001 ne se tiendra pas et le comité départemental ne se réunira plus.)
- En juillet 2002, une réunion DDASS/CAF dans le cadre du copilotage est consacrée à l'examen des demandes de financement dans le cadre de la parentalité. (NB de la mission : de fait il s'agissait plus d'examiner les demandes de financement des associations que les projets d'action).
- En juin 2003, la DDASS a rencontré la direction de la CAF pour relancer les dispositifs CLAS et REAAP... (souligné par la mission)
- A l'initiative de la DDASS, le 8 juillet 2003, une rencontre des partenaires et institutionnels concernés par ces deux dispositifs s'est déroulée à la CAF avec comme ordre du jour : relancer le REAAP et en redéfinir l'animation et la coordination au niveau du département.
- ... Le 8 Octobre 2003, une rencontre DDASS/CAF a eu lieu pour préparer la réunion du comité de pilotage fixée le 21/11/03.
- Pour relancer l'animation du dispositif, la participation de la déléguée au secrétariat du Comité national de pilotage est souhaitée. Plusieurs contacts ont été pris par Mme Marais, Inspectrice à la DDAS, sans succès ».
- (N.B de la mission. Cette réunion a été annulée).

Plusieurs constats sur la situation du REAAP en Mayenne peuvent être faits :

- Le faible engagement directorial de la DDASS et de la CAF, depuis 1999, a fragilisé les tentatives et les initiatives émanant des agents de la DDASS et de la CAF en charge du dossier
- L'absence de lisibilité donnée au dispositif par les copilotes aux acteurs institutionnels travaillant dans la champ de la parentalité (conseil général, MSA, familles rurales, collectivités locales...)
- Le défaut d'un travail de réflexion et de définition de l'objet du REAAP, du concept de parentalité et des modalités de fonctionnement en réseau ; ces questions étant encore en suspens au passage de la mission (cf supra)
- Le conflit de positionnement latent par rapport au REAAP de l'UDAF et du Conseil général.
- C'est à l'aune de ces constats que l'on doit lire les réponses ou le défaut de réponses de la DDASS au questionnaire.

1.2.1 L'encadrement administratif

7. Quel jugement la DDASS et la CAF portent-elles sur le pilotage national du dispositif ?

La DDASS ne perçoit pas de pilotage national au sens de l'animation et de l'appui qu'apporte un pilote.

8. Quelles sont les principales commissions intervenant dans le département sur des questions de parentalité ?

Non renseigné

9. Dans le secteur des REAAP, quelle est l'architecture des instances compétentes ?

Copilotage de la DDASS et de la CAF.

Un comité d'animation dit « comité de pilotage » réunissant outre les représentants des copilotes, la DPJJ, la DDJS, le conseil général, l'inspection académique et la justice, les partenaires associatifs (UDAF, Familles rurales...).

Un comité de financement regroupant la DDASS, la CAF, le Conseil général, la MSA et la DPJJ.

10. Le CAD est-il une instance utile aux yeux de la DDASS et de la CAF, peut-on en améliorer la composition et le fonctionnement ?

La réponse est contenue dans l'exposé préliminaire. En outre, depuis Juin 2000, comme le souligne la DDASS « il n'y a plus de comité d'animation ».

11. Comment et suivant quelles modalités sont désignés le pilote et, s'il existe, le copilote ? Est-ce le même pilote depuis 1999 ?

Cf. réponse en préliminaire

12. Y a-t-il un Comité de financement et quel est son rôle ?

	1999	2000	2001	2002	2003
nombre de séances du comité	2			3	1
nombre de projets examinés		7	13	12	13
nombres de projets financés	2	7	13	12	11
dont par la DDASS seule	2	4	4	5	4
dont par des multifinanceurs		3	9	7	7

13. Quelles sont les modalités d'examen des projets (procédures d'appels à projet, instruction des demandes...).

Selon la DDASS concernant les appels à projet « il n'y en a pas, sauf en 2002, la CAF et la DDASS se sont réunies deux fois pour un examen commun des projets sur la parentalité REAAP et hors REAAP ».

14. Sur quels critères sont sélectionnés les projets ?

« La DDASS et la CAF individuellement et collectivement s'appuient sur la charte nationale et les critères de sélection fixés en 1999 par le comité des financeurs ».

La mission précise que compte tenu de la multiplicité des critères de sélection invoqués (23) et de leur caractère général, du faible nombre d'acteurs susceptibles de déposer des projets il y a une certaine systématisme de financement au profit d'associations bien implantées localement.

15. Délais entre la déposition d'un projet, son instruction, l'attribution des premiers crédits, le versement de la totalité des crédits

Pour ce qui concerne la DDASS, le délai se situe entre 6 et 9 mois

1.2.2 L'efficacité des actions REAAP

L'origine et l'initiative des projets :

16. Les familles connaissent-elles l'existence des REAAP ? Sont-elles informées au moment des nouvelles campagnes ? Y a-t-il eu des actions de communication sur les REAAP ? Ces actions sont-elles systématisées ? Qui les mène et quels supports sont utilisés ?

Non

17. Y a-t-il dans le département des états des lieux, des diagnostics, des études de besoins, des projets de territoire, ou encore, à la CAF, un schéma directeur d'action sociale avec un volet parentalité ?

Un état des lieux a été réalisé en 1999 (cf. supra). La DDASS précise que « dans le cadre de son schéma directeur de l'action sociale, la CAF n'a pas inscrit un volet parentalité mais l'accent a été mis sur l'accueil des 0-6ans, problématique importante dans le département ».

Les actions menées : l'aspect quantitatif

18. Entre 1999 et 2003 combien d'actions ont été conduites, chaque année, dans le département

- dans le domaine de la parentalité : Une quinzaine pour les actions financées par la DDASS
- dans le domaine des REAAP ? 1 en 1999, 2 en 2001, 3 en 2002 et 3 en 2003

19. Quel est le nombre de familles touchées par les REAAP ?

Les deux copilotes ne disposent pas de données chiffrées. Néanmoins, existe une comptabilité approximative des familles touchées par l'action d'association œuvrant dans les champs de la parentalité et de la famille.(cf. tableau ci-dessous)

Evaluation du nombre de parents participant et impliqués dans les actions ou projets (2001 – 2002)

	2001	2002
PARENT'M (CRP*)	Café parents : aucun élément Groupe de parole : 32 parents	Café parents : 283 personnes Groupe de parole : 76 parents
AGITATO	355 familles concernées soit 8 250 participants sur l'ensemble des actions	1 063 familles concernées soit 24 535 participants sur l'ensemble des actions
TERRITOIRE DES COËVRONS	Aucun élément sur le nombre de parents	Pièce de théâtre : 150 personnes

*centre de ressources parentales

20. Quelle est la répartition de ces actions par grandes catégories: domaines d'action, lieux des actions, modalités des actions etc ?

L'ensemble des rubriques relatives aux domaines d'action, à leurs modalités, leur localisation, aux types de familles concernées et au degré d'implication dans l'action des parents n'a pu être précisément renseignée.

21. Evolution du maillage territorial des actions, des objectifs par public (parents de jeunes enfants, préadolescents et adolescents), par problématique (ex : absentéisme scolaire, soutien dans l'aide à la scolarité...).

Comme l'indique la DDASS, il n'y a pas de maillage territorial des actions.

22. Quel est le taux de renouvellement des actions ?

Il n'y a pas de renouvellement des actions.

23. Quelques indicateurs de base :

Les indicateurs proposés dans le questionnaire n'ont pu être renseignés

Les actions menées : l'aspect qualitatif

24. Quels sont, selon vous les critères d'une action de qualité ?

La réponse à cette question est contenue dans l'absence d'une définition partagée de l'objet d'une action REAAP.

25. Descriptif de quelques actions en 2003 :

3 actions REAAP :

- Le centre de ressources parentales " Parent'M centré sur l'accueil, l'écoute, l'orientation, les cafés-parents et les groupes de parole, ainsi qu'un travail de réseau ;
- Un centre social AGITATO impliqué dans une démarche participative avec les habitants des quartiers pour les rendre acteurs notamment dans leur fonction parentale ;
- « La parole aux parents » sur le territoire des Coëvrons à partir d'une pièce de théâtre et de groupes de paroles impliquant les parents dans les actions afin de favoriser et de développer la communication entre les générations, de valoriser les rôles et les compétences. Cette action est reprise par les associations de parents d'élèves.

1.3 Comment juger les REAAP en termes de coûts et d'efficience, en particulier du point de vue de l'Etat financeur ?

1.3.1 Le financement des REAAP

26. Connaît-on la totalité des budgets affectés de 1999 à 2003 sur la parentalité dans le département (Etat, DDASS, FASILD, DIV...) ? A-t-on une évaluation approximative ?

	1999	2000	2001	2002	2003
DDASS	42 225€	29 575€	47 082€	63 874€	45 933€
CAF	19 528€	25 515€	22 974€	35 880€	28 248€
CONTRAT VILLE	27 506€	49 544€	50 841€	53 550€	66 547€

27. Indiquer, pour les années 1999 à 2003, le montant des crédits délégués à la DDASS et consommés dans l'année.

	1999	2000	2001	2002	2003
Budget attribué	23 779	15 245	17 836	21 007	27 613
Taux de consommation des crédits	34 %	43,55 %	41,96 %	44,06 %	53,86 %

28. Indiquer la totalité des financements des actions REAAP 53

Le tableau ci-dessous retrace le financement par la DDASS et la CAF des trois actions. Il n'intègre pas la participation financière éventuelle des autres acteurs institutionnels aux actions menées par les trois structures associatives dans le champ REAAP.

	1999	2000	2001	2002	2003
PARENT'M (CRP*)	28 352€	51 374€	59 100€	68 266€	60 050€
TERRITOIRE DES COËVRONS	-	-		2 000€	18 250€
AGITATO	-	-	52 955€	160 542€	165 271€
TOTAL	28 352€	51 374€	112 055€	230 808€	243 371€

La mission a constaté que le financement concerne plus les associations que les actions REAAP qu'elles mènent. C'est ainsi que les subventions qui ont été attribuées aux deux associations UDAF (gestionnaire de Parent'M) et Agitato l'ont été sans sélection des actions purement REAAP.

1.3.2 Les coûts

Le coût de la gestion d'ensemble du dispositif:

29. L'encadrement administratif de la politique de soutien à la parentalité en général (temps de travail des fonctionnaires et des autres personnes impliquées) peut paraître d'un coût élevé en raison des multiples intervenants et de la multiplicité des réunions induite par le fonctionnement en réseau. Qu'en pensez-vous ?

Sans objet

Le coût de l'animation des Reaap

30. Evolution depuis 1999 des crédits versés par la DDASS et les autres financeurs au titre de l'animation

A priori la DDASS et la CAF ne financent pas l'animation. Cependant, il n'y a pas dans le département de distinction claire de ce qui relève du financement de l'association, de l'action qu'elle mène et de l'animation. (cf.supra)

Le coût des actions REAAP:

31. Y a-t-il des actions REAAP qui ne font l'objet d'aucun financement ?

La DDASS est dans l'impossibilité de répondre à cette question.

32. Coût moyen d'une action REAAP en 2002. A comparer avec le coût de différents dispositifs et actions intervenant dans le champ du soutien à la parentalité.

Même réponse que précédemment.

1.4 Comment évaluer le dispositif REAAP ?

33. La DDASS procède-t-elle à des évaluations de besoin ? Y a-t-il des diagnostics locaux de besoins en matière de soutien à la parentalité ? Peut-on nous en fournir quelques exemples ?

Non

34. La DDASS serait-elle susceptible de développer cette activité de diagnostic

La DDASS ne disposant pas de moyens humains et techniques suffisants, cette activité devrait théoriquement être partagée entre les acteurs assumant le pilotage et l'animation du réseau.

35. La DDASS suit-elle la réalisation des projets et exige-t-elle systématiquement un rapport d'exécution ? Réalise-t-elle des évaluations ?

Ce suivi est réalisé à partir de l'examen du bilan d'activité fourni par les associations lors de la demande de financement.

36. Quel est le jugement de la DDASS sur l'utilité et la qualité des actions et des REAAP ? Est-ce que la création du dispositif a apporté une valeur ajoutée à l'ensemble du secteur ? Aurait-on fait la même chose en l'absence de REAAP ?

37. Peut-on dire que les REAAP aient contribué à faire changer les comportements familiaux et professionnels ?

« Pour les trois actions qui entrent dans le champ des REAAP, la DDASS estime que la création de ce dispositif a modifié les pratiques professionnelles pour les intervenants sur le terrain. Ils ont intégré les parents dans une démarche participative ».

38. L'existence des REAAP a-t-elle eu un impact sur les autres dispositifs de soutien parental ?

Question sans objet en Mayenne

39. Estimez-vous utile de laisser le dispositif en l'état, de l'aménager et- comment- de le supprimer d'en mettre en place d'autres ?

40. L'action des REAAP doit-elle se concentrer sur quelques d'objectifs ciblés ou doit-elle garder son caractère généraliste

Selon la DDASS, la détermination de quelques objectifs ciblés n'est pas contradictoire avec le maintien du caractère généraliste des actions REAAP.

DEUXIEME CHAPITRE : LE POINT DE VUE DES ACTEURS INSTITUTIONNELS

2.1 Le comité de financement

MSA
 Conseil général
 CAF
 Chargé d'étude Contrat ville de Laval
 Préfecture de la Mayenne
 DPJJ

L'ensemble des membres présents à la réunion s'accorde à constater que le REAAP en Mayenne demeure une virtualité. Son échec actuel résulterait, pour certains, d'un défaut de lisibilité du dispositif présenté à l'origine, selon les termes du représentant du conseil général, comme « d'Etat, imposé par l'administration centrale dans un champ (social) relevant principalement de la compétence des collectivités territoriales... ». Pour la MSA, les difficultés rencontrées s'expliquent aussi dans la défaillance du travail partenarial sur l'objet du REAAP qui devait s'instituer entre les principaux acteurs.

D'autres participants ont encore invoqué l'absence de positionnement du REAAP par rapport aux autres dispositifs existants pilotés ou animés par la DDASS, la CAF ou le Conseil général, aux opérateurs associatifs traditionnels qui travaillent dans le champ de la famille en milieu rural et aux actions menées par les CCAS relevant des collectivités locales.

2.2 Le point de vue des acteurs associatifs

UDAF et Association La Sauvegarde

Ces deux associations se sont regroupés pour créer « **Parent'M** », Centre départemental de ressources parentales. « Parent'M s'inscrit dans le cadre des conclusions du schéma départemental de la protection de l'enfance et de la famille... La charte «réseau d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents » de la DIF appuyant les actions de soutien à la parentalité et le travail en réseau des différents acteurs sociaux dans cet objectif commun, est venue en appui du projet. ».

Les objectifs de Parent'M sont :

- d'affirmer et valoriser les compétences des parents en mettant l'accent sur l'autorité parentale, en reconnaissant leur savoir faire et leur savoir être ;
- favoriser les échanges d'expériences
- proposer une écoute, un appui et un accompagnement dans les démarches grâce à un réseau d'associations et d'administrations partenaires de Parent'M.

Pour ce faire les deux associations ont mis en place une permanence téléphonique, des groupes de parole et des cafés parents.

Cette initiative des deux associations a été menée, à l'origine, de manière autonome et distinctement du REAAP 53. Une inflexion du positionnement de Parent'M par rapport au REAAP a été amorcée en 2003. Les responsables entendent « s'appuyer » sur le réseau départemental « piloté par la DDASS et la CAF » sans pour autant l'intégrer complètement : « il a été ainsi pris contact avec la plupart des associations et administrations du département afin de fédérer les compétences de toutes les structures travaillant sur des domaines et des champs d'intervention divers. Il s'agit d'assurer le lien et la conjugaison des efforts dans le soutien à la parentalité tout en préservant la spécificité de chacun ».

Da fait, l'UDAF estime que son association constitue et représente, de facto, le réseau en Mayenne. Cette position qui n'est partagée ni par la DDASS, ni par la CAF est source de tensions entre les acteurs. Certains d'entre eux évoquent l'effet centrifuge de la démarche dans un contexte déjà difficile.

Association AGITATO

Cette association déploie ses actions dans le champ de l'aide aux familles depuis trois ans. Son objectif est de « favoriser l'équilibre de la famille avec son environnement en permettant de soutenir la fonction parentale, de rompre l'isolement individuel et/ou familial et de prendre en compte la personne dans sa globalité ». C'est ainsi qu'avec l'aide d'une conseillère en économie sociale et familiale, l'association soutient et aide les familles à construire leur projet de vacances, favoriser l'autonomie et leur responsabilisation, ré instaurer et développer un lien social.

L'association s'inscrit « clairement dans le REAAP » et fait sienne les principes édictés dans la charte mais regrette l'absence de structuration du réseau et de lieu de concertation et d'échanges. Le caractère confidentiel du réseau est encore évoqué : « les parents ne connaissent pas le dispositif » alors « que la demande parentale est réelle ».

ANNEXE N° 11
LE DISPOSITIF DES RESEAUX
D'ECOUTE, D'APPUI ET
D'ACCOMPAGNEMENT
DES PARENTS (REAAP)
DANS LE DEPARTEMENT DU
NORD

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	38
PREMIER CHAPITRE : LE POINT DE VUE DES SERVICES DE L'ETAT.....	39
1.1 LE DISPOSITIF DES REAAP EST -IL PERTINENT AU REGARD DES PROBLÈMES DE SOCIÉTÉ AUQUEL IL EST CENSÉ RÉPONDRE ?	39
1.1.1 <i>Le contexte</i>	39
1.1.2 <i>L'histoire</i>	40
1.2 COMMENT LES REAAP FONCTIONNENT -LS ? LE DISPOSITIF EST -IL EFFICACE DU POINT DE VUE DE L'ATTEINTE DES OBJECTIFS ?.....	41
1.2.1 <i>L'encadrement administratif</i>	41
1.2.2 <i>L'efficacité des actions REAAP</i>	46
1.3 COMMENT JUGER LES REAAP EN TERMES DE COÛTS ET D'EFFICIENCE, EN PARTICULIER DU POINT DE VUE DEL 'ETAT FINANCEUR ?	52
1.3.1 <i>Le financement des REAAP</i>	52
1.3.2 <i>Les coûts</i>	55
1.4 COMMENT ÉVALUER LE DISPOSITIF REAAP ?.....	57
DEUXIEME CHAPITRE : LE POINT DE VUE DES ACTEURS.....	61
2.1 RENCONTRE AVEC LE COMITÉ D'ANIMATION DÉPARTEMENTALE DES REAAP.....	61
2.2 RENCONTRE AVEC DES ACTEURS DE TERRAIN.....	62
2.2.1 <i>Les associations</i>	62
2.2.2 <i>Les collectivités</i>	65

INTRODUCTION

Réalisée par Mme B. Roussille, inspectrice générale des affaires sociales, les 9 et 10 décembre 2003, l'enquête s'est déroulée par entrevue auprès du DDASS et de ses services, puis par rencontre avec les membres du Comité d'animation départementale des REAAP et enfin par une journée passée avec les acteurs de terrain. Un questionnaire a été adressé à la DDASS.

Les questionnaires et les données recueillies visaient à permettre une évaluation du dispositif des REAAP afin de répondre à cinq grandes questions. Celles de :

- la pertinence du dispositif des REAAP au regard des problèmes de la parentalité dans notre société
- l'efficacité du dispositif du point de vue de l'atteinte des objectifs qui lui ont été assignés :
 - . efficacité de l'encadrement administratif des REAAP
 - . efficacité des actions réalisées dans le cadre des REAAP
- l'efficience et le coût des REAAP, en particulier du point de vue du ministère de l'emploi et la solidarité, financeur
- l'impact du dispositif : les effets attendus ou inattendus, positifs ou négatifs, sur la question de la parentalité et du travail en réseau.

Ce document reprend pour partie le questionnaire tel qu'il a été rempli par la DDASS (entre guillemets dans le texte), synthétise les propos tenus par les différents interlocuteurs de la mission ,intègre certaines analyses recueillies par l'Igas au cours des interviews et réunions et comporte un certain nombre de commentaires de la mission. Il reprend pour partie les observations de la DDASS faites sur la première version de ce rapport.

Il traitera successivement du :

- point de vue des services de l'Etat et de la CAF
- point de vue des acteurs du terrain

PREMIER CHAPITRE : LE POINT DE VUE DES SERVICES DE L'ETAT

- LA DDASS

Mme Sylvain, directrice de la DDASS

Mme Guyader, inspectrice principale au Service des Politiques de Développement Social

Mme Deuff, inspectrice au Service des Politiques de Développement Social

Mme Boulet, assistance sociale au Service d'Appui et d'Expertise Sociale

Mme Hadjloum, secrétaire administrative au Service des Politiques de Développement Social

Mr Lemahieu, assistant social au Pôle Santé Social de Valenciennes

Mme Vérité, médecin inspecteur de santé publique

- La DRASS

Mme Vérité, inspecteur régional

- LE SOUS PREFET A LA VILLE :

Mr Bourron

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

1.1.1 Le contexte

1. Grandes caractéristiques démographiques, géographiques et socio-économiques du département :

Le département du Nord est 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).

Du point de vue géographique, ce département présente une configuration resserrée entre le Nord et le Sud et très allongée entre l'Est et l'Ouest, avec des distances importantes entre des villes comme Dunkerque et Avesnes par exemple. Il comporte six arrondissements dont le plus peuplé est celui de Lille avec 1,2 millions d'habitants. Il compte huit caisses d'allocations familiales, ce qui entraîne certaines complications administratives.

Surtout, ce département apparaît défavorisé du point de vue économique et social à cause notamment des crises de désindustrialisation minière, métallurgique et textile.

Il enregistre 3 points de chômage supérieurs à la moyenne nationale (12,4 % en juin 2003, pour 9,5 % en France). Dans certains quartiers de Lille Sud, de Roubaix ou de Maubeuge, il atteint 40 %. Dans certaines familles, on arrive à la 3^{ème} génération de chômeurs.

Autres indicateurs :

- nombre de quartiers en contrat ville : 5 contrats de ville en agglomération qui regroupent 80 communes, soit plus de 700 000 habitants (environ 30 % de la population du département), plus 4 grands projets ville
- nombre de familles bénéficiaires de l'API (en 2000) : 12 890 (2,03 % de la population du Nord) pour 155 193 familles (1,11 % au niveau national)

- nombre d'enfants à l'ASE (en janvier 2001) : 8072
- nombre d'enfants en AEMO (en janvier 2001) : 7647

(Source : schéma enfance famille du département)

2. En 2003, qu'existe-t-il, hors REAAP, comme dispositif ou actions de soutien à la parentalité dans le département ? Quelles sont les évolutions dans le domaine de la parentalité et du soutien à la parentalité depuis 1999 ?

Le travail sur la parentalité s'inscrit principalement dans 5 dispositifs de base:

- Actions des CAF : CLAS (contrat local d'accompagnement à la scolarité), CLSH (centres de loisirs sans hébergement), lieux d'accueil parents-enfants, actions passerelles, relais assistante maternelle, médiation familiale, ateliers parents, ateliers parents-enfants, lieux d'accueil pour l'exercice du droit de visite, groupes de paroles parents, actions collectives vacances familiales...
- Politique de la ville : les contrats-ville représentent un budget d'environ 10,5 millions d'euros par an et intègrent un pourcentage important d'actions sur la parentalité, "moyen essentiel pour éviter que les situations ne se répètent de génération en génération".
- Actions financées par le Conseil Général : interventions éducatives à domicile (AEMO administrative), actions collectives (groupes de parole...), lieux d'accueil pour l'exercice du droit de visite, lieux d'accueil parents-enfants, actions collectives vacances familiales, lieux de rencontre parents-enfants dans le cadre de l'ASE, politique générale de la PMI et de la politique de l'enfance .
- Travail réalisé par les centres sociaux ou l'UDAF
- Programmes régionaux de santé des enfants et des jeunes : ateliers parents-enfants, actions d'information et de réflexion avec les parents, formation des parents, formation des professionnels .

Evolutions dans le domaine de la parentalité depuis 1999 :

"les professionnels et intervenants dans l'aide à la fonction parentale ont intégré le changement de regard, et donc, plus progressivement le changement de pratique, au regard de la place accordée aux parents. On parle de valorisation des rôles et des compétences des parents (c'est à présent un discours commun à l'ensemble des partenaires institutionnels et associatifs). On se repose à présent sur les compétences de parents, et non sur leurs lacunes. Certains parents peuvent investir des actions en co-animant par exemple, car on leur reconnaît aussi cette compétence."

1.1.2 L'histoire

3. La constitution des REAAP en 1999 s'est-elle accompagnée d'un diagnostic local des besoins, d'un état des lieux, ou a-t-elle résulté d'une formalisation de l'existant ?

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). Un état des lieux, une analyse des attentes et des propositions ont été élaborés en 2000 par les 4 réseaux associatifs (fédération des centres sociaux, URIOPSS, Colline, UDAF- cf document « dispositif d'animation territoriale sur la parentalité- 1999-2000 »).

4. La DDASS a-t-elle 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"

5. La Charte a t-elle constitué un support fédérateur des acteurs dans le champ ?

La charte constitue non seulement un repère éthique et professionnel mais un appui « politique » car elle manifeste de l'engagement de l'État au soutien à la parentalité.

6. Au total, le concept de REAAP (la mobilisation des parents autour de leurs problèmes et la mise en réseau des différents acteurs) répond-il aux problèmes de société posée par la crise de la parentalité ?

Dans le Nord, la question de la parentalité est à la mesure de la crise sociale que connaît ce département et les enjeux en sont d'autant plus importants: l'entrée dans la thématique par les parents et pas seulement les enfants, le parti-pris de positiver les capacités des parents, la dynamique induite par la politique des REAAP répondent en partie aux attentes qui sur cette problématique sont particulièrement fortes. Si le système n'était pas "légitimé par le national", il n'aurait pu fonctionner de manière aussi pertinente.

1.2 Comment les REAAP fonctionnent-ils ? Le dispositif est-il efficace du point de vue de l'atteinte des objectifs ?

De ce point de vue :

- l'encadrement administratif est-il satisfaisant (clair, structurant) ?
- les actions menées répondent-elles aux objectifs de soutien à la parentalité et de travail en réseau ?

1.2.1 L'encadrement administratif

7. Quel jugement la DDASS porte-t-elle sur le pilotage national du dispositif ?

Il n'est pas ressenti comme effectif : la DDASS n'est pas en contact avec des services nationaux. Elle travaille en revanche avec de multiples institutions déconcentrées appartenant à d'autres administrations ou à des organismes locaux. Sont cités les 8 CAF, le Conseil Général, l'EPCI, la DRASS, l'Education Nationale, la DRDJS (jeunesse et sports), communautés de communes.

Le manque d'animation nationale se fait sentir.

8. Quelles sont les principales commissions intervenant dans le département sur des questions de parentalité ?

- Il existe :
 - une commission pour l'accueil de la petite enfance
 - un observatoire de l'enfance maltraitée
 - des groupes de travail en lien avec le schéma enfance famille
 - un groupe de travail des conventions thématiques politique ville
- Par ailleurs, fonctionnement des commissions ou groupes sur le contrat éducatif local, sur la veille éducative, le contrat local d'accompagnement à la scolarité (qui donnent lieu à près de 600 projets, soit six fois plus que les REAAP), les contrats temps libre, les contrats petite enfance

A l'instar de ce qui se passe dans le Pas-de-Calais, les instances CLAS et REAAP pourraient être fusionnées. Le sous-préfet à la ville, président du Comité de pilotage y est favorable. Globalement, la composition et le rôle de ces structures, trop nombreuses et avec toujours les mêmes participants devraient être repensés.

9. Dans le secteur des REAAP, quelle est l'architecture des instances compétentes : leur nom, leur composition, leur rôle ?

Les REAAP sont régis par 3 instances :

"Le comité de pilotage départemental (instance politique)

Il réunit, sous la présidence du préfet représenté par le sous-préfet à la ville ou la DDASS, les institutions, organismes et associations suivants : la Direction Régionale des Affaires Sanitaires et Sociales, la Direction Départementale de la Protection Judiciaire de la Jeunesse (DDPJJ), la Direction Régionale et Départementale Jeunesse et Sport (DRDJS), l'Inspection Académique, Le Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre le discrimination (FASILD), la Délégation Régionale des Droits des Femmes, le Juge aux Affaires Familiales du Tribunal de Grande Instance de Lille, les Caisses d'Allocations Familiales (CAF), l'Association Régionale des Caisses d'Allocations Familiales (ARCAF), le Conseil Général, certaines villes, l'association des Maires de France, certains chefs de projets « politique de la ville », la Fondation de France, l'association Colline, la Fédération des centres sociaux, les Fédérations et associations de parents d'élèves, l'Union Régionale Inter fédérale des Œuvres et organismes Privés Sanitaires et Sociaux (URIOPSS), l'Union Départementale des Associations Familiales (UDAF), ainsi que des personnes qualifiées.

Ce comité est un lieu :

- de débat , de réflexion et d'échange d'informations,
- de présentation des propositions du comité d'animation,
- d'adoption des orientations départementales,
- du suivi de la politique départementale.

Il se réunit une à deux fois par an.

Le comité d'animation départementale –CAD- (instance technique)

Ce groupe technique, pluri- institutionnel, est constitué de la DDASS, du FASILD, du Conseil Général, de l'Inspection Académique, de l'ARCAF, de la Direction Départementale Jeunesse et Sports, de l'UDAF, de l'URIOPSS, de la Fédération des Centres Sociaux et de l'association Colline.

Ce comité est un lieu :

- d'animation du dispositif DDASS,
- de concertation des dispositifs autour de la parentalité portés par les institutions du département
- d'organisation de la circulation de l'information entre les différents opérateurs,
- de confrontation et d'évaluation des pratiques,
- de capitalisation des savoir- faire,
- de préparation des travaux du comité de pilotage.

La composition du CAD n'a pas beaucoup évolué depuis 1999 :

Ont été invités par la suite : la DRASS, l'Institut Régional à la Ville, le CIRM (association compétente pour dispenser la formation aux professionnels en matière d'éducation à la vie affective et sexuelle)

Son rôle est sensiblement le même depuis 1999.

"Les comités locaux

Il existe 5 comités locaux (arrondissement de Douai, Dunkerque, Valenciennes, Cambrai et Maubeuge). Certains comités ont instauré un comité technique restreint. Ils sont composés des représentants des institutions et associations présentes au Comité d'animation départementale, mais représentés cette fois par des acteurs locaux (Direction territoriale pour le CG, centre social adhérent URIOPSS, structure petite enfance représentant Colline, conseiller technique de l'Education Nationale, représentant de communauté de communes, CAF locale, conseiller technique DRDJS, représentant UDAF...).

Ils ont été mis en place pour réaliser la mise en réseau au local, à un niveau de territoire plus pertinent. Les problématiques varient d'un arrondissement à l'autre. On se situe sur une plus petite échelle, nécessaire au vu du nombre d'habitants et donc d'acteurs sur le département du Nord. La cohérence départementale est assurée par la DDASS, et également via les remontées d'informations des acteurs locaux dans leur propre réseau et notamment au représentant qui siège au sein du comité d'animation départemental, voire au comité de pilotage.

Le rôle des comités locaux est d'organiser la mise en réseau sur un territoire donné, et de décliner le programme d'action favorisant cette mise en réseau."

10. Le CAD est-il une instance utile aux yeux de la DDASS, peut-on en améliorer la composition et le fonctionnement ?

"Oui, elle est utile car la concertation et la validation sont indispensables pour une cohérence départementale. Les orientations sont préalablement discutées en comité technique (bureau) et soumis au débat du comité de pilotage.

Sa composition actuelle nous semble adaptée au dispositif."

11. Comment et suivant quelles modalités sont désignés le pilote et, s'il existe, le copilote ? Est-ce le même pilote depuis 1999

"Le pilotage a été initialement confié à l'UDAF jusqu'en mars 2001 (cf compte-rendu de la réunion du comité de pilotage du 20 mars 2001). Le changement de pilote fait suite à la mise en œuvre de l'animation territoriale sur l'ensemble du département et aux réactions des communes et des associations, qui ont conduit la DDASS, en accord avec l'UDAF, à reprendre le pilotage départemental.

Le rôle de l'UDAF se centrait sur le secrétariat du comité d'animation départementale, l'association ne disposant pas des moyens d'assurer l'animation attendue par les associations et certaines collectivités locales".

12. A votre avis, l'implication des autres administrations et organismes publics et des collectivités locales est-elle satisfaisante ?

"L'implication des autres administrations et organismes publics et des collectivités locales est peu satisfaisante au niveau départemental. Elle est par contre beaucoup plus importante au niveau des territoires. Les directions territoriales du Conseil Général et les CAF sont impliquées dans l'animation territoriale via les comités locaux. Cette implication varie d'un arrondissement à l'autre (parfois la CAF est pilote, parfois co-animateur)."

14. Y a-t-il un Comité de financement et quel est son rôle ?

Il n'existe pas de Comité de financement. Il semble y avoir dans ce département un principe de répartition des rôles en matière de financement : l'idée est que pour de petites sommes, les cofinancements sont une perte de temps pour les porteurs de projets et pour les administrations. C'est ainsi qu'entre les financeurs des programmes régionaux de santé (ceux-ci comportent de nombreux thèmes sur la parentalité : les problèmes autour de la naissance, l'enfance et l'adolescence) et la DDASS pour les REAAP, il y a eu une répartition des rôles : les financeurs (Etat, Région, Conseil général, Cram, Urcam, Education nationale, Jeunesse et sports) se sont mis d'accord sur « un guide à l'usage des porteurs de projets en parentalité ». Largement diffusé auprès des porteurs de projets depuis 2003, ce document fixe des repères pour aider les porteurs de projets à repérer les besoins, définir les objectifs et proposer les actions à mettre en place ainsi que leur évaluation et les indicateurs. Ce guide comporte un certain nombre de fiches qui structurent la présentation des projets auprès des différents financeurs.

Par ailleurs, la DDASS estime qu'elle-même, le Conseil général et les CAF, en particulier ne sont "pas mûrs" pour examiner ensemble les dossiers des demandes de financement de projets sur la parentalité en général et plus particulièrement des projets REAAP. Néanmoins le Comité d'animation départementale qui réunit l'ensemble des partenaires et en particulier les financeurs, discutent des principes de financement. Les Comités locaux d'animation sont informés sur les dossiers retenus par la DDASS.

« Il faut préciser que dans le cadre du lancement d'un appel à projet pour 2004, la DDASS va solliciter ses partenaires pour mettre en œuvre un comité de financement pour cet appel à projet.

La DDASS n'estime pas que c'est une perte de temps de financer les micro-projets (d'autant qu'elle en finance). Par contre, la DDASS met l'accent sur la difficulté pour certains porteurs, qui demandent de faibles sommes, de monter le dossier budgétaire, ce qui génère un coût important au vu des subventions accordées ».

15. Quelles sont les modalités d'examen des projets (procédures d'appels à projet, instruction des demandes...).

"Un appel à projet a été réalisé en 2000. En 2001, 2002 et 2003, un document comportant un volet évaluation et un volet prévision pour l'année suivante a été envoyé en début d'année aux porteurs de projets déjà financés. L'examen des évaluations et prévisions est effectué par la DDASS en avril. A partir des avis techniques formulés, l'IPASS présente une programmation des financements pour validation par la Directrice.

Les notifications sont envoyées en juin aux porteurs de projet."

Ces procédures envoient à une triple particularité :

- le Comité de pilotage, la CAD et la DDASS ont une stratégie de pluri annualité et donc de reconduction: ils estiment que les actions de soutien à la parentalité doivent s'inscrire dans la durée.

- par ailleurs, on l'a vu, il n'y a pas de Comité de financement et pas de concertation préalable entre financeurs.

La DDASS examine également les nouveaux projets qui lui sont parvenus tout au long de l'année, et qui représentent environ 10 % des subventions accordés dans le cadre du dispositif REAAP.

16. Les demandes de financement de projet doivent-elles obligatoirement émaner d'associations ?

"Les demandes de financement de projet émanent en général des associations. Il peut s'agir aussi d'établissements scolaires et de collectivités locales (communes)".

17. Sur quels critères sont sélectionnés les projets ?

"Critères de sélection des projets :

- prise en compte des principes inscrits dans la charte (qualification des intervenants, valorisation du rôle et des compétences des parents...),
- prise en compte du degré d'implication des parents,
- prise en compte du territoire (variable d'une année sur l'autre en fonction de la couverture géographique),
- attention particulière pour les actions portant sur le lien famille école.

La DDASS a exclu les projets portant sur les vacances familiales et actions axées sur les activités ludiques (couture, poterie, activités traditionnelles des centres sociaux), ainsi que les actions touchant davantage les parents dans leurs difficultés quotidiennes (budget, ménopause, surendettement...) que sur les difficultés éducatives."

18. Délais entre la déposition d'un projet, son instruction, l'attribution des premiers crédits, le versement de la totalité des crédits

- dépôt des dossiers en mars
- instruction en avril
- programmation en mai
- notification en juin
- mandatement des premiers crédits en août
- le reste est versé en septembre - octobre

19. Peut-on améliorer le système d'encadrement administratif et financier des REAAP au niveau des DDASS ?

"S'agissant de dossiers globalement à coût limité, qui associent souvent des bénévoles et des professionnels, même s'il faut, comme pour l'ensemble des actions soutenues par les crédits d'intervention, vérifier l'exécution, il convient de ne pas alourdir les exigences gestionnaires mais plutôt d'investir sur l'évaluation des expériences et des changements de pratiques et l'animation de réseaux".

1.2.2 L'efficacité des actions REAAP

L'origine et l'initiative des projets :

20. Les familles connaissent-elles l'existence des REAAP ? Sont-elles informées au moment des nouvelles campagnes ? Y a-t-il eu des actions de communication sur les REAAP ? Ces actions sont-elles systématisées ? Qui les mène et quels supports sont utilisés ?

"Il est probable que les familles qui ne sont pas directement touchées par les actions ne connaissent pas l'existence des REAAP. Elles ne sont pas informées des nouvelles campagnes. Il y a eu des actions de communication sur les REAAP, au niveau des territoires dans le cadre de l'animation territoriale, notamment :

- état des lieux (répertoires des actions REAAP, répertoires d'actions d'aide à la fonction parentale tous dispositifs confondus, mise en ligne sur internet)
- présentation du dispositif lors de forums, conférences/débat

La DDASS mène généralement les actions de communication, en collaboration avec ses partenaires (CG, CAF, IA, associations...)"

La communication sur les REAAP, relativement limitée jusqu'ici, devrait être amplifiée en 2004.

21. Y a-t-il dans le département des états des lieux, des diagnostics, des études de besoins, des projets de territoire, ou encore, à la CAF, un schéma directeur d'action sociale avec un volet parentalité ?

"Il existe des diagnostics, et des études de besoins dans le département :

- le schéma directeur des 8 CAF qui s'appuient sur des diagnostics territoriaux
- le schéma enfance famille du département
- les diagnostics dans le cadre des contrats de ville"

L'aspect quantitatif

22. Entre 1999 et 2003 combien d'actions ont été conduites, chaque année, dans le département

- dans le domaine de la parentalité
- dans le domaine des REAAP?

Compte tenu du caractère diffus de la notion de soutien à la parentalité et de la multiplicité des acteurs, il est impossible de préciser le nombre d'actions dans le domaine de la parentalité en général.

En revanche, le nombre d'actions REAAP qui font l'objet d'un financement particulier est parfaitement appréhendé. Il a connu un saut significatif en 2000, ce qui s'explique par le caractère tardif du lancement en 1999.

Année	1999	2000	2001	2002	2003
Nombre d'actions REAAP	44	85	77	87	92

23. Quelle est la répartition de ces actions par grandes catégories : domaines d'action, lieux des actions, modalités des actions etc ?

Depuis 2001, la DDASS rend devant le comité départemental de pilotage un compte-rendu détaillé des actions REAAP conduites au cours de l'année précédente.

En 2000, 161 dossiers ont été présentés à la DDASS dont 85 financés pour un montant de 3 107 000 FF.

2 961 personnes ont été concernées et ont participé régulièrement aux actions.

Répartition par arrondissement : 33 % des dossiers retenus concernaient celui de Lille. 26 % le versant Nord Est. Les arrondissements d'Avesnes, de Cambrai, de Doué et de Valenciennes ne réunissant ensemble que 29 projets.

Les porteurs de projets : 56 % sont des centres sociaux, 26 % des associations du secteur social. Les structures d'accueil de la petite enfance, les associations familiales, les associations de parents d'élèves, les communes, ne comptent en moyenne que quatre projets.

Les actions nouvelles représentent 67 % des actions.

La typologie : 50 % des actions relèvent de l'information et de la réflexion avec les parents, 46 % sont des ateliers parents/ enfants, 4 % sont des formations de parents.

En 2001, 97 projets ont été présentés et 67 financés.

2 700 parents ont été concernés et ont participé régulièrement aux actions.

Répartition par arrondissement : Lille : 45, Valenciennes : 7, Douai : 7, Avesnes : 6, Cambrai : 6, Dunkerque : 6.

Porteurs de projets : 32 par les associations, 31 par les centres sociaux, 6 par des structures de petite enfance, 2 par les collectivités locales, 2 par des écoles, 1 par un centre de formation.

Typologie : 23 actions d'information/ réflexion avec les parents, 23 ateliers parents/ enfants, 24 actions portant sur le lien familles écoles, 7 : actions mixtes.

En 2002, 116 projets sont présentés, 87 sont financés

Environ 3000 adultes sont touchés par ces actions

Répartition par arrondissement : Lille : 46, Valenciennes : 10, Cambrai : 9, Dunkerque : 8, Avesnes : 7, Douai : 7.

Porteurs de projets : associations : 36, centres sociaux : 33, structures de petite enfance : 4, écoles : 4, collectivités locales : 1

Typologie des actions : actions portant sur le lien famille /école : 24, actions d'information et réflexion avec les parents : 16, ateliers parents enfants : 21, actions mixtes : 26

La fiche sur le Nord présentée dans l'enquête de la DIF retraite pour 2002 ces actions suivant les rubriques :

-- participation des parents : un projet

-- territoire des actions : 40 en contrats ville, 30 en milieu urbain, 15 en milieu rural et semi rural

- public des actions : tous les parents: 50, parents d'enfants de 0 à 6 ans : 20, parents d'enfants de 6 à 13 ans 10, parents d'adolescents 5
- domaines d'actions : prévention et appui aux familles fragiles : 31, accueil de la petite enfance : 21, soutien aux parents d'adolescents : 11, amélioration des relations entre les familles et l'école : 22
- lieux des actions : 27 en centre social et socio-culturel, 9 en lieu d'accueil des jeunes enfants, 14 à l'école
- modalités des actions : groupes d'activités parents enfants : 30, groupes de parents : vingt et un groupes de paroles : 11, lieu d'accueil parents enfants 14
- soutien au réseau : 0

La DDASS a établi un répertoire départemental des actions REAAP financées en 2002. Cet outil, très utile, comporte :

- par arrondissement: une liste des communes, un intitulé de l'action, le type d'actions (il y a 5 : actions d'information et de réflexion avec les parents, ateliers parents/enfants, entretiens individuels, lien famille/école, formation des parents), le nom et les coordonnées de la structure
- par commune, le nom de la structure, l'intitulé de l'action le contenu de l'action

24. Evolution du maillage territorial des actions, des objectifs par public (parents de jeunes enfants, préadolescents et adolescents), par problématique (ex : absentéisme scolaire, soutien dans l'aide à la scolarité...).

"La DDASS s'attache à répartir les financements en direction des parents de jeunes enfants, d'enfants et d'adolescents".

Bien que la répartition des actions REAAP soit marquée par de fortes disparités géographiques, comme on l'a vu plus haut, l'animation territoriale qui ne se traduit pas nécessairement par des actions financées mais par une mise en commun et en réseau des moyens est un des points forts de ce département.

25. Quel est le taux de renouvellement des actions ?

Il y a une dizaine de nouvelles actions chaque année. Ce renouvellement faible est volontaire : le Comité de pilotage et la DDASS estiment que le dispositif doit s'installer dans le temps et que les actions doivent être pluriannuelles. C'est une des raisons pour lesquelles il n'y a pas eu d'appels à projet après l'an 2000.

En revanche, la DDASS et le Comité de pilotage sont exigeants sur l'évaluation et ont soumis en 2003 14 projets à une évaluation sur le terrain et subordonnent, le renouvellement de tout financement est soumis à un examen strict.

Cette politique fait l'objet de critiques de la part de certains élus et de plusieurs acteurs de terrain qui estiment que "les abonnés à la ligne" sont trop nombreux et que le système n'est pas assez ouvert.

26. Quelle est la part des actions initiées ou conduites par des parents ?

"Nombre d'actions ou de projets menés par les parents en 2002 : 2

- 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 défini 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".

Notons que, contrairement à d'autres départements, cette réponse de la DDASS est cohérente avec celle figurant dans l'enquête DIF sous la rubrique "parents à l'initiative du projet, animateurs de l'action ou co-évaluateurs de l'action".

27. Evaluation du nombre de parents participant et impliqués dans les actions ou projets (2001-2002) ?

"Environ 3000 parents participent et sont impliqués dans les actions ou projets, à des degrés divers (animation ou co-animation, participation à un atelier, à un groupe de paroles...)"

28. Y a-t-il des parties du département où les REAAP n'interviennent pas ?

Le dispositif REAAP intervient sur l'ensemble du département. Les zones urbaines sont mieux fournies en terme de financement d'actions, notamment l'arrondissement de Lille qui concentre près de la moitié des actions. Toutefois, les zones rurales sont également concernées, notamment grâce à l'animation territoriale. Sur ces zones, il existe peu de porteurs de projets sur cette thématique.

29. Quelques indicateurs de base :

➤ Nombre d'actions REAAP pour 10 000 jeunes de moins de vingt ans

- 1999 : 44 pour 766 506 jeunes = 0,6
- 2000 : 85 pour 766 506 jeunes = 1,1
- 2001 : 77 pour 766 506 jeunes = 1
- 2002 : 87 pour 766 506 jeunes = 1,1

Depuis 2000, il existe 1 action REAAP pour 10 000 jeunes

➤ Nombre de parents touchés par les actions REAAP pour 10 000 jeunes de moins de vingt ans

- 1999 : 1500 parents pour 766 506 jeunes = 20
- 2000 : 2760 parents pour 766 506 jeunes = 40
- 2001 : 2760 parents pour 766 506 jeunes = 40
- 2002 : 2760 parents pour 766 506 jeunes = 40

➤ Indicateur de mobilisation : nombre de parents à l'initiative et animateurs, rapporté au nombre d'actions

- 1999 : 2 actions sur 44
- 2000 : 2 actions sur 85
- 2001 : 2 actions sur 77
- 2002 : 2 actions sur 87

➤ Indicateur de renouvellement : taux d'actions nouvelles (2002 comparé à 2003) par rapport à la totalité des actions

10 actions nouvelles sur 92 en 2003 = 11 %

➤ Indicateur de proximité: nombre de Comités locaux REAAP existant dans le département

Il existe 5 comités locaux sur le département.

L'aspect qualitatif

30. Quels sont, pour la DDASS les critères d'une action de qualité ?

"Critères de qualité;

- principes inscrits dans la charte
- qualification de l'encadrant
- qualification/formation continue des animateurs
- thèmes abordés
- supports utilisés
- type d'action
- nombre de personnes (en fonction du type d'action)
- fréquence des rencontres
- participation des parents (nombre d'inscriptions, nombre d'abandons...)
- résultats"

Les critères sont peu hiérarchisés en raison de la réduction des crédits alloués aux actions depuis maintenant 3 ans. Toutefois, en cas de dépôt de nouveaux dossiers, des critères sont pris en compte pour hiérarchiser les priorités.

Observation de la mission : ces critères sont insuffisamment hiérarchisés. Ils ne reflètent nullement l'importance donnée, dans ce département, au souci de pluriannualité des actions.

31. Quelles sont les formes d'action qui vous paraissent le plus utiles en termes de réponse aux problèmes de parentalité dans le département ?

"Actions de réflexion et d'information des parents

Ces actions sont réalisées par :

- la programmation d'interventions de professionnels,
- la mise en place de groupes de parole de parents avec un professionnel,
- l'organisation de conférences/débats,
- la création de lieux de ressource et de documentation,
- la création, à l'école, d'« espaces Echange/ Rencontre/ Médiation ».

Supports utilisés : vidéo, textes, jeux, intervention d'un spécialiste, visites extérieures, partage d'expériences, café des parents...

Thèmes abordés : la psychologie de l'enfant, la psychologie de l'adolescent, le développement de l'enfant, la relation verbale avec l'enfant, la place du père, la séparation, la justice, les principes éducatifs, la citoyenneté, les conduites de consommation à risque, la délinquance, l'inter culturalité, l'hygiène et la santé, l'alimentation...

Actions de « formation » des parents

Des actions qualifiées de « formation » sont proposées aux parents :

- formation à la lecture, par l'association « Lis avec moi »,
- formation sur divers thèmes par l'école des parents,
- formation à la conduite de réunion et à l'animation de groupe (parents relais), par l'école des parents,
- formations générales ayant pour thème la fonction parentale.

Les intervenants sont des professionnels de l'éducation, du médical, des conférenciers, des médiateurs familiaux, des thérapeutes familiaux, des conseillères conjugales, des conseillères en économie sociale et familiale...

Ateliers parents-enfants

L'atelier parents-enfants est généralement décrit comme étant un temps convivial qui réunit les parents et les enfants dans un même espace, et permet l'animation du groupe à travers des échanges et des activités autour du jeune enfant, ou de l'enfant, ou de l'adolescent et de sa famille. L'objectif est de favoriser la relation parent-enfant dans le jeu, en valorisant les rôles et les compétences des parents.

Les supports utilisés sont variés, et choisis en fonction de l'âge de l'enfant, et du lieu de rencontre.

Lieux d'accueil parents-enfants :

- séances de psychomotricité,
- contes,
- éveil musical,
- chant, arts plastiques,
- massage,
- jeux,
- livres
- gym...

Centres sociaux :

- bricolage,
- jardinage,
- livres,
- jeux,
- sorties à la bibliothèque, au théâtre... puis échanges dans le groupe

Ces ateliers sont menés par des professionnels de l'éducation et/ou de la petite enfance, des arts (ludothécaires, conteurs...), du secteur médical et paramédical."

32. La DDASS peut-elle donner trois exemples d'action qu'elle juge particulièrement réussies et trois exemples d'actions qui lui paraissent plus anodines ?

"Actions réussies

- association A : « aide à la parentalité », groupe de paroles portant sur des thèmes précis comportant deux animatrices et complété, à la demande, par des entretiens individuels (voir plus bas question 47)
- association B : « chantier éducation », groupe de paroles de mères (voir plus haut question 26)
- centre social du F : un groupe de parents de quartiers différents du valenciennois, se réunissent une fois par mois. L'atelier est animé par un thérapeute sur les problématiques liées à l'éducation. Il aide les parents présents à réfléchir aux comportements et aux réponses à apporter à leurs enfants.

Actions moins novatrices

- Centre social D : un groupe de mères se réunissent une fois par semaine au sein du centre social. Le support utilisé est une activité manuelle, individualisée. Il n'est pas apparu à la mission d'évaluation l'intérêt d'une telle action et la spécificité de celle-ci, qui semble s'inscrire dans les missions propres du centre social.
- Centre social E : cette action n'a pas été financée en 2003. Les actions proposées relèvent des missions propres du centre social et n'avaient pas une approche sur la relation parent enfant.
- Action lycée F : organisation d'une conférence débat portant sur les conduites sectaires, et les conséquences de l'absence de communication dans les familles. Un spectacle et un débat avec un médecin sont également proposés, et font suite à la conférence. Le porteur de projet a jugé l'implication des parents insuffisantes, en précisant les termes "indifférence, irresponsabilité et renoncement" pour qualifier les modalités d'implication des parents".

1.3 Comment juger les REAAP en termes de coûts et d'efficience, en particulier du point de vue de l'Etat financeur ?

1.3.1 Le financement des REAAP

33. Connaît-on la totalité des budgets affectés de 1999 à 2003 sur la parentalité dans le département (Etat, DDASS, FASILD, DIV...) ? A-t-on une évaluation approximative ?

Non, car la notion de soutien à la parentalité est trop vaste ,diffuse et non 'homenclaturée" pour pouvoir être quantifiée et mesurée en termes de coûts (voir plu haut).

34. De 1999 à 2003, pour chaque année, quels ont été les budgets consommés par la DDASS pour les REAAP ?

Année	1999	2000	2001	2002	2003
Budget	313 587 €	412 766 €	391 626 €	478 294 €	467 099 €

35. Est-ce que le critère de répartition nationale de l'enveloppe budgétaire (population de – de 20 ans par rapport à la population nationale) est appliqué par le CTRI à la dotation départementale ?

Le critère de la répartition nationale de l'enveloppe budgétaire n'est pas appliqué par le CTRI à la dotation nationale. La région Nord Pas de Calais est la région la plus jeune de France. Elle est composée de deux départements qui présentent les mêmes caractéristiques. Il semble difficile d'utiliser les critères définis.

36. A l'intérieur de l'article 20, les crédits REAAP sont-ils « fléchés » et si oui, comment ?

"A l'intérieur de l'article 20, les crédits REAAP ne sont pas fléchés. La ventilation des crédits est décidée à priori : lors de la pré-notification des crédits réalisée par le CTRI en novembre de l'année n-1, une ventilation des crédits entre les postes de dépenses est proposée pour l'année n. Cette ventilation tient compte des besoins des dispositifs de la médiation familiale, du conseil conjugal et des REEAP."

37. La Ddass intervient-elle sur cette ventilation ? Dans l'affirmative, suivant quelles modalités ?

"Une fois les crédits de l'article 20 alloués, la DDASS intervient dans cette ventilation. Les crédits sont affectés en priorité à la reconduction d'actions de médiation familiale, aux Points Rencontres et aux EICC (établissements d'information, de consultation et de conseil conjugal. Les crédits pour les REAAP sont ensuite affectés. Des crédits supplémentaires sont répartis entre ces différentes activités, en fonction des besoins sur les territoires, et de la couverture géographique. La DDASS essaye de tenir compte de la clé de répartition DNO entre les actions REAAP, EICC et Médiation Familiale".

38. Quelles sont les dates de réception par la Ddass de la DNO, de la circulaire REAAP et des différentes délégations de crédits de l'Etat pour les REAAP ?

- "date de réception par la DDASS de la DNO : janvier
- date de réception de la circulaire REAAP : entre mars (1999, 2000, 2001) et juin (2003)
- des différentes délégations de crédits de l'Etat pour les REAAP :
- pour 2003 : 14 janvier, 10 mars, 22 mai et 23 juin
- pour 2002 : 8 janvier, 5 mars, 27 août, 29 octobre"

Il faut noter que le travail de la DDASS est facilité par l'existence de prénotifications qui interviennent en octobre novembre de l'année précédente.

Toutes les DDASS soulignent que les circulaires annuelles de la DIF et des administrations centrales interviennent trop tard : elles sont utilisées à titre d'orientation générale pour l'année en cours et sont davantage prises en compte pour l'année suivante.

39. Comment la directive de la note de service DIF du 23 mai 2001 demandant qu' au moins 50 % du total des crédits accordés à chaque département soient affectés à l'amélioration des relations entre les familles écoles, a-t-elle pu être appliquée ?

"La circulaire de 2001 précisait qu'il fallait consacrer 50 % des crédits aux actions portant sur le lien famille école. Le contenu de la circulaire a été discuté en comité de pilotage (29 juin 2001). Les partenaires institutionnels et associatifs ont exprimé leurs craintes de voir les crédits supprimés pour nombre d'actions intéressantes. Le comité de pilotage a donc fait le choix de favoriser les actions portant sur le lien famille école (30 % de l'enveloppe 2001) en maintenant un certain équilibre avec les actions déjà existantes et ne portant pas systématiquement sur ce lien".

40. Indiquer, pour les années 1999 à 2003, le montant des crédits délégués à la DDASS et consommés dans l'année.

Les chiffres sont donnés en euros

	1999	2000	2001	2002	2003
Crédits article 20 pour le Nord	452 742	559 903	571 721	708 466	708 569
Crédits affectés au conseil conjugal et familial	87 323	95 295	121 402	118 296	104 440
Crédits affectés à la médiation familiale et aux points rencontre	51 832	51 832	58 693	58 692	79 379
Crédits affectés aux REAAP (actions)	290 588	405 144	391 626	478 294	449 244
Crédits affectés à l'animation territoriale	22 999	7 622	0	0	30 000
Crédits affectés à l'accompagnement scolaire	Sur chapitre 46 81 20	Sur chapitre 46 81 20	Sur chapitre 46 81 20	53183	45 506

L'accroissement des budgets de parentalité affectés à la DDASS du Nord est considérable et se traduit notamment dans les budgets affectés aux REAAP. L'augmentation des financements affectés à la médiation familiale, au conseil conjugal et au point rencontre ne s'est pas réalisée au détriment des REAAP.

On voit que la politique de financement de l'animation, dans ce département, a été incertaine : une décision est intervenue en 2003 pour affecter un budget d'animation à chacun des cinq comités locaux.

41. Voyez-vous des améliorations à apporter au système de financement des REAAP

a) dans les relations entre administration centrale, CTRI, DDASS :

- mode de calcul de la dotation REAAP,
- fléchage éventuel pour empêcher les déports sur le conseil conjugal, la médiation, l'accompagnement scolaire, les modules de soutien à la responsabilité parentale, les futurs points d'information famille
- dates de versement
- autres aspects de la procédure

b) dans les relations entre les DDASS et les autres financeurs départementaux

c) dans les relations entre les DDASS et les porteurs de projet :

d) conditions d'attribution, dates d'attribution des crédits, suivi de projets

- a) "Il est nécessaire de garder un minimum de souplesse dans l'attribution des crédits enfance famille aux différentes activités. Si les crédits sont fléchés, la DDASS devra faire face aux mêmes difficultés que celles rencontrées suite à la parution de la circulaire de 2001 (lien famille école). D'une part, l'Inspection Académique a reproché à la DDASS de ne pas avoir attribué 50 % de l'enveloppe au lien famille école (bien que les projets présentés ne permettaient pas d'atteindre les 50 % si on respectait vraiment le cadre des REAAP), et d'autres partenaires ont estimé que les crédits accordés à cette thématique particulière étaient trop élevés... Le risque est de vouloir trop uniformiser les « critères » d'attribution des crédits, au détriment des besoins réellement perçus sur les territoires.
- b) Les relations entre la DDASS et les autres financeurs potentiels départementaux ne sont pas toujours aisées, dans la mesure où il n'existe pas de commission de financeurs (seule l'Inspection Académique est vraiment motivée pour en faire partie, alors qu'elle ne finance rien dans le cadre des REAAP). La DDASS n'a pas de visibilité réelle de ce que financent les partenaires (notamment le CG et les CAF) en matière de parentalité. C'est l'un des objectifs de travail validé en COPIL départemental.

c) et d) Les critères de sélection des projets devraient être plus lisibles et la DDASS pourrait améliorer l'argumentaire en cas de refus. Les agents de la DDASS sont et restent disponibles pour recevoir les porteurs de projets, afin de leur apporter un appui méthodologique. En ce qui concerne le suivi des projets, nous envisageons d'améliorer le questionnaire d'évaluation."

1.3.2 Les coûts

Le coût de la gestion d'ensemble du dispositif :

42. L'encadrement administratif de la politique de soutien à la parentalité en général (temps de travail des fonctionnaires et des autres personnes impliquées) peut paraître d'un coût élevé en raison des multiples intervenants et de la multiplicité des réunions induite par le fonctionnement en réseau. Qu'en pensez-vous ?

"La difficulté sur ce dispositif est de rapporter le coût aux effets. Ceux ci sont peu visibles et peu lisibles. Toutefois, le travail engendré doit permettre d'optimiser l'intervention auprès des familles et d'impliquer ces dernières dans un véritable débat sur cette notion qu'est l'aide à la fonction parentale.

Le temps passé est certes important, toutefois à terme si le comportement des enfants et les relations avec les familles évoluent, le dispositif aurait fait un véritable travail de prévention qui revient moins cher que les mesures de "répression".

Une équipe de quatre personnes issues de la DDASS et du pôle santé social de Valenciennes consacre une part importante de son temps aux REAAP et ont permis la mise en place et l'animation des cinq comités locaux qui quadrillent de territoire. Par ailleurs, cette équipe intervient sur d'autres aspects de la politique de la famille : les pupilles de l'état, la médaille de la famille, les lieux d'accueil pour l'exercice du droit de visite et d'hébergement, l'accompagnement à la scolarité, la médiation familiale, les établissements d'information de

consultations de conseil familial, le schéma départemental enfance/famille élaboré sous la responsabilité du Conseil général et les réclamations pour lesquels le défenseur des enfants est saisi : violences, recherches sur les origines, litiges touchant à la sphère familiale...).

Le coût de l'animation des Reaap

43. Evolution depuis 1999 des crédits versés par la DDASS au titre de l'animation

Année	1999	2000	2001	2002	2003
Crédits animation	22 999 €	0	60 980 € crédits repris par le ministère	0	30 000 €

44. A quoi servent ces crédits ?

"Les crédits consacrés à l'animation territoriale en 2003 permettent d'engager la mise en réseau des acteurs sur 5 territoires, via la déclinaison de programmes spécifiques qui sont issus des débats des acteurs locaux, du recensement des besoins de la population et des attentes des acteurs".

Les dossiers relatifs à l'animation territoriale examinée par la mission IGAS font ressortir une activité importante impliquant de très nombreux partenaires autour des principales têtes de réseaux du Nord : l'Udaf, l'Uriopss, la Fédération des centres sociaux et l'association Acep-Colline.

Les REAAP locaux des arrondissements de Dunkerque, Douai, Maubeuge, Cambrai et Valenciennes permettent aux nombreux acteurs de la parentalité intervenant sur un territoire :

- de se connaître et d'échanger sur leurs pratiques professionnelles,
- de soutenir le montage de projets
- de connaître et de faire connaître notamment aux parents les besoins et les réponses locales
- de créer des outils d'évaluation du travail sur la parentalité les dispositifs

45. Faut-il les supprimer ou les développer ?

"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 repérés".

La DDASS et le Comité de pilotage ont d'abord été hostiles à la distribution de crédits dédiés à l'animation : ils estimaient que celle-ci devait être assurée, dans le cadre de leur mission habituelle, par les associations têtes de réseaux et par les CAF. Par ailleurs l'investissement des personnels de la DDASS dans les comités d'animation devait permettre d'économiser ces crédits.

En fait, à la demande notamment de l'Uriopss, le Comité de pilotage et la DDASS ont admis l'utilité d'affecter à ces comités des crédits leur permettant de développer notamment un travail de recensement et d'organiser des rencontres avec les acteurs. Plusieurs journées - forums, théâtres, conférences- fréquentées par plusieurs centaines de personnes ont été organisés sur différents sites : Dunkerque, Cambrai.

Le coût des actions REAAP :

46. Y a-t-il des actions REAAP qui ne font l'objet d'aucun financement ?

"Toutes les actions REAAP sont financées. L'idée d'une labellisation sans financement pourrait être envisagée dans quelques années, pour les actions orientées sur le dispositif REAAP mais se déroulant sur des territoires politique de la ville. Elles pourraient alors être financées en contrat ville".

Cette position de la DDASS du Nord renvoie à une acception rigoureuse de la notion de REAAP. D'autres départements assimilent à des actions REAAP un certain nombre d'initiatives menées par des associations ou des parents et non financés en tant que REAAP.

47. Coût moyen d'une action REAAP sur financement DGAS en 2000, 2001, 2002.

A comparer avec le coût de différents dispositifs et actions intervenant dans le champ du soutien à la parentalité.

"Coût moyen d'une action REAAP sur financement DGAS

Année	2000	2001	2002
Coût moyen	4 856 €	5 086 €	5 497 €

Ce calcul ne permet pas d'obtenir des données significatives. En effet, le coût des actions est très variable d'une action à une autre. Par ailleurs, certaines actions consistent à réunir des personnes une seule fois dans l'année (conférence/débat), alors que d'autres se déroulent une fois par semaine. Enfin, le nombre de familles concernées est très variable (de quelques parents à quelques centaines de personnes...).

Un travail pourrait être mené sur l'harmonisation des financements en fonction des types d'action."

48. Nouvel indicateur à renseigner: l'effet levier (montant du financement REAAP par la DDASS rapporté au montant total des financements) :

Le montant total des financements a été renseigné dans l'enquête 2002 de la DIF : 1 803 490 €
Une action REAAP est en moyenne financée à hauteur de 26 % par la DDASS.

Le multiplicateur est de 4.

Le coût moyen d'une action REAAP, tous financements confondus et hors contributions en nature est de 20 729 €

1.4 Comment évaluer le dispositif REAAP ?

49. La DDASS procède-t-elle à des évaluations de besoin? Y a-t-il des diagnostics locaux de besoins en matière de soutien à la parentalité (cf. les schémas d'action sociale des CAF) ? Peut-on nous en fournir quelques exemples ?

"La DDASS, au travers des comités d'animation locaux, a procédé à un diagnostic par territoire des actions liées à la fonction parentale (actions financées dans le cadre des REAAP et par les autres dispositifs). Au niveau local, chaque comité travaille sur des diagnostics en terme de besoins et de souhaits des intervenants afin de mieux travailler ensemble.

50. La DDASS serait-elle susceptible de développer cette activité de diagnostic ?

"La DDASS au sein des comités de pilotage locaux serait en capacité de développer l'activité de diagnostic puisque la composition du comité de pilotage local reprend l'ensemble des partenaires intervenant sur cette thématique".

51. La DDASS suit-elle la réalisation des projets et exige-t-elle systématiquement un rapport d'exécution? Réalise-t-elle des évaluations ?

Pour chaque projet, la DDASS reçoit systématiquement un rapport d'exécution budgétaire en décembre et un rapport d'évaluation en mars de l'année suivante.

Par ailleurs, la DDASS a monté pour l'année 2003 un dispositif d'évaluation directe particulièrement rigoureux :

- une équipe constituée d'un assistant de service social et d'un agent administratif de la DDASS ainsi qu'un représentant du Conseil général et des Caf. Sur certains territoires le représentant de l'Education nationale a pu également être convié
- la définition des différentes étapes de l'évaluation, avec une étude sur dossier et une observation pendant le déroulement de l'action et l'entretien avec les intervenants et un ou plusieurs parents.
- le choix des actions à évaluer de manière à obtenir "un panel le plus large possible des porteurs de projets, des types d'actions, des territoires." C'est ainsi qu'il a été décidé de procéder à l'évaluation de 14 actions pour 92 actions financées
- des critères d'évaluation définis en référence à la Charte et aux objectifs des REAAP et des indicateurs d'impact

Deux rapports d'évaluation ont été remis à la mission :

- *l'école avec les parents à Tourcoing*. Le document fait apparaître des évolutions positives de la part des parents vis-à-vis de leur enfant : « ils apprennent à prendre de la distance, à moins couvrir leur enfant ». Par ailleurs, les enseignants « constatent que les enfants dont les parents sont investis d'un association posent moins de difficultés au cours de la scolarité ». « Les parents rentrent plus facilement dans l'école. "Les parents se sentent valorisés".

L'évaluation fait ressortir l'importance du facteur temps : ainsi la présidente de l'association doit-elle solliciter certaines mères pendant deux ans avant qu'elle ne se décident à venir. Le rapport constate « une absence réelle de qualification des intervenants tels que préconisée dans la Charte et des difficultés à communiquer par écrit ». « En réalité, cette absence de professionnalisme ne disqualifie pas du tout l'action. Elle devient au contraire le poids fort de l'association qui fonctionne essentiellement grâce au bénévolat des parents qui s'auto gèrent et parviennent à mettre en place des actions qui visiblement concourent à l'aide à la fonction parentale".

- *l'activité d'aide à la parentalité menée par l'association AJS le bon emploi solidarité à Dunkerque*. Le rapport estime que, selon les animatrices, les changements dans la relation parents- enfants sont visibles. Ainsi « un père investit davantage l'éducation de ses enfants, une jeune fille est retournée à l'école qu'elle ne fréquentait plus depuis plusieurs semaines. Ici « le travail du tandem animatrice- régulatrice est intéressant et visiblement efficace, les deux intervenants faisant preuve de réelle compétence. On peut toutefois regretter que compte tenu de la teneur de l'activité, l'animatrice ne bénéficie pas de supervision".

52. Quel est le jugement de la DDASS sur l'utilité et la qualité des actions et des REAAP? Est-ce que la création du dispositif a apporté une valeur ajoutée à l'ensemble du secteur? Aurait-on fait la même chose en l'absence de REAAP ?

"La mise en œuvre du dispositif des REAAP a permis un partenariat institutionnel et associatif sur cette thématique à un niveau territorial. Ce partenariat se concrétise actuellement par des actions de formation entre acteurs, de rencontres débats, de connaissances mutuelles, d'échanges de pratiques..."

Sans ce dispositif, il semble que ce partenariat n'aurait pu se mettre en place aussi largement. Le dispositif a légitimé la participation de chacun. L'implication de l'ensemble de nos partenaires depuis plusieurs années maintenant met en exergue leur intérêt et leur volonté de s'impliquer dans ce dispositif."

53. Peut-on dire que les REAAP aient contribué à faire changer les comportements familiaux et professionnels ?

"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, ils 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.

Le changement de comportement des professionnels est amorcé. Il faut encore du temps pour étendre ce nouveau regard, et donc de nouvelles pratiques."

54. La DDASS pourrait-elle illustrer ces effets en donnant des exemples concrets ou des cas ?

"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 dans leurs attitudes. Cette évolution a permis de travailler avec eux sur leurs relations avec leur enfant.

L'action de l'AJS se décline en deux axes. Des rencontres individuelles avec la famille et un groupe de paroles de parents. Une jeune fille qui ne fréquentait plus l'école depuis plusieurs semaines a pu réintégrer sa classe grâce à l'accompagnement proposé par l'AJS. Le groupe de paroles permet de soutenir la famille dans la durée."

55. L'existence des REAAP a-t-elle eu un impact sur les autres dispositifs de soutien parental ?

"Il semble difficile de montrer et d'analyser les évolutions engendrées par les REAAP sur les autres dispositifs. Ainsi, il est difficile de rendre lisible les effets induits. Au niveau institutionnel, il n'existe pas d'engagement financier des autres partenaires dans le dispositif, il faut le regretter. Les effets de la mise en œuvre des REAAP sur les dispositifs politiques de nos partenaires n'est pas encore suffisant."

56. Estimez-vous utile

- **de laisser le dispositif en l'état,**
- **de l'aménager et- comment-**
- **de le supprimer**
- **d'en mettre en place d'autres?**

"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'actons spécifiques, innovantes sur la thématique tout en gardant leur caractère généraliste. Il semble difficile de privilégier telle tranche d'âge ou de catégories de personnes par rapport à une autre. Ils doivent également continuer à développer le travail de mise en réseau des acteurs, des professionnels et des parents."

Les interlocuteurs de la mission ont insisté sur le fait que l'existence d'un dispositif « porté politiquement » au niveau national a contribué à légitimer le soutien à la parentalité comme objet de politique publique et contribué à mobiliser de nombreux partenaires publics, dont les collectivités locales ainsi qu'une multitude d'associations et de familles qui se sont mises travailler davantage et davantage ensemble.

DEUXIEME CHAPITRE : LE POINT DE VUE DES ACTEURS

2.1 Rencontre avec le Comité d'animation départementale des REAAP

Participants :

Madame Claudie CABY, représentante du Président de l'Association Régionale des Caisses d'Allocations Familiales,

Madame ARFIB, représentant l'Inspecteur d'Académie, Directeur des services départementaux de l'Éducation Nationale

Madame WOUTERS, conseillère technique, responsable du service social de l'Inspection Académique

Madame Leclerc, psychologue, représentant le président du Conseil Général du Nord

Madame Claudie GHESQUIÈRE, présidente de l'Union Départementale des Associations Familiales du Nord

Madame Denise CACHEUX, élue, présidente du centre social Lille-Sud et membre du Comité national de pilotage des REAAP

Madame BOULET représentant la DDASS

Synthèse des débats

Cette réunion a fait ressortir un jugement mitigé sur le dispositif des REAAP.

Les aspects négatifs :

-- les REAAP ne sont qu'une « goutte d'eau » dans le travail de soutien à la parentalité. Les CAF en particulier menaient et mènent de nombreuses actions en dehors des REAAP.

-- les contours et les orientations des REAAP ont été mal définies au départ : il n'y avait pas de critères précis, on a financé des actions existantes (effet d'aubaine) puis on les a reconduites (aspect « d'abonnés en ligne »), avec des inégalités entre les bénéficiaires et les territoires et peu de renouvellement. Le fait qu'il n'y ait eu qu'un seul appel à projet depuis 1999 et qu'il y ait une incertitude chaque année sur les dates de dépôt des dossiers est critiquable .

-- les financements sont beaucoup trop faibles et incertains du fait de l'annualité budgétaire. Il y a du saupoudrage. Les REAAP ont fait "quelques heureux et beaucoup de mécontents". Le dispositif était expérimental, il aurait du déboucher sur une véritable politique avec davantage de moyens.

-- les REAAP sont assez peu connus. Le déficit d'animation nationale se fait sentir et la suppression de la CNAT qui avait un rôle d'animation, d'échange d'information et d'évaluation a été « un coup pour le fonctionnement du système »

-- le cloisonnement administratif entre dispositifs proches comme l'accompagnement à la scolarité ou les contrats éducatifs locaux fait perdre la vision globale. Le partenariat avec l'Education nationale, pourtant présente dans les Comités des REAAP et des CLAS n'est pas facile à mettre en œuvre. Le Conseil général qui gère de nombreux dispositifs d'aide à la parentalité (PMI, protection de l'enfance..) semble éprouver les mêmes difficultés et craint « d'être mis devant le fait accompli ».

Il n'y a pas de Comité de financement qui serve de guichet unique : " le modèle est fermé".

Les aspects positifs :

- les REAAP ont facilité voire permis le travail en commun, la mise en réseau des associations et des professionnels. En particulier, les petites associations ont vu leur horizon s'élargir : elles ont été mises en relation les unes avec les autres et amélioré leur façon de travailler.
- les animations locales sont très utiles car elles regroupent de nombreuses associations de terrain.
- entre la DDASS, l'Education nationale et le Conseil général, les REAAP ont favorisé la concertation. Celle-ci a débouché sur le schéma enfance/famille du département.
- les REAAP ont contribué à ouvrir l'école. Ils ont permis aux parents d'être davantage acceptés dans les établissements. L'exemple de Valenciennes est cité.
- les REAAP ont encouragé les initiatives de parents dans des centres sociaux ou des halte-garderie
- l'existence des REAAP a favorisé le débat public et la réflexion sur la parentalité et les compétences des parents

Préconisations :

- il ne faut pas supprimer les REAAP. Il faut les orienter vers l'animation locale et se mettre d'accord sur des priorités comme l'adolescence ou la médiation familiale.
- il faut éviter la reconduction des financements et inciter les associations à la recherche d'autres budgets
- d'une façon générale, il conviendrait de potentialiser les mini-budgets qui existent sur la parentalité, bien les articuler avec la politique de la ville et simplifier les structures en créant, notamment, un comité de pilotage unique pour les CLAS et les REAAP.

2.2 Rencontre avec des acteurs de terrain

2.2.1 Les associations

Association Colline-ACEPP : Mme V.SEHIER, animatrice régionale du réseau

Cette association est, avec les CAF, la fédération des centres sociaux et l'URIOPSS, une des quatre têtes de réseaux sur lesquels s'appuient les REAAP dans le Nord. Son objectif principal est de faire reconnaître la place des parents dans les structures d'accueil de la petite enfance et d'une façon générale dans tout ce qui a trait à la politique de l'enfance.

Son jugement sur les REAAP est extrêmement positif :

- la Charte des REAAP est le premier document qui reconnaît la compétence des parents et soutient leurs initiatives.

Par exemple, sans les REAAP, les parents n'auraient pas trouvé de la même façon leur place dans un certain nombre d'équipements comme des centres de loisirs ou des halte-garderies. Ainsi, dans une communauté de communes autour de Saint-Paul sur Terrenoise qui connaît un gros problème d'isolement des mères, des parents ont pu mettre en place un atelier parents/enfants itinérant : le projet a été soutenu dans le cadre des REAAP.

- un deuxième apport des REAAP a consisté en la mise en réseau des parents et des professionnels. Jusqu'ici les professionnels étaient "ceux qui savent". Un travail de fond s'est amorcé sur le regard qu'ils portent sur les parents: ceux-ci deviennent de véritables partenaires

et sont soutenus lorsque, par exemple, ils montent des expositions sur les problèmes de la famille : la maltraitance, l'entrée au collège, la PMI. Un véritable "esprit REAAP" s'est créé : les parents ont toute leur place dans l'éducation de leur enfant

-- les seuls véritables lieux d'échanges entre associations concernées par la parentalité et des groupes de parents se font dans les réseaux REAAP : ce sont des lieux où l'on réfléchit ensemble et où l'on s'efforce de mobiliser les institutions. Il y a eu ainsi sur Boulogne une formation/ action qui a permis de travailler de manière inter institutionnelle (Conseil général, centres sociaux, élus locaux, politique de la ville, Caf) et avec des parents bénévoles.

-- l'ACEPP souligne que le soutien à la parentalité est indissociablement lié au lien social et à la qualité de vie sur un territoire

-- le problème des REAAP est que le dispositif est insuffisant en termes de financement.

Association AJS le bon emploi de la solidarité: Mme Sauvignon présidente, Mme Mézine, directrice

Cette association intervient depuis dix-huit ans à Dunkerque Petite Synthe auprès de populations très défavorisées par des activités de distribution alimentaire, de dépannage de nourriture et par du travail d'insertion sociale.

La parentalité est devenue une dimension « obligée » de son action car le public de cette association, qu'il soit d'origine migrante ou française, se trouve très désemparé dans ses rapports avec ses enfants : rupture de dialogue, incompréhension, fugues, exclusion de l'école. L'atelier parentalité créé en 1999 se réunit deux fois par mois et a pour but essentiel de montrer aux mamans qu'elles ne sont pas isolées ("ouf, je ne suis pas seule") dans leurs difficultés avec leurs enfants et qu'elles peuvent en discuter dans des groupes de paroles comme dans des entretiens individuels (voir plus haut, dans le questionnaire de la DDASS, l'évaluation de cette action).

L'association estime que le dispositif REAAP a été long à se mettre en place. Le bénéfice qu'elle tire des réunions REAAP et d'une journée d'échanges à Hazebruck est la confrontation des expériences, la rencontre d'autres intervenants « en détresse » et le travail en réseau. Elle exprime un fort besoin de travail en commun avec des intervenants qui, comme elle, soient en butte à des cas « durs »

Association Avenir enfance : Mme Comblez, présidente, Melle Le Nouy, agent de médiation

Cette association a mis en place depuis 99 un service de suppléance éducative, c'est-à-dire de mise à disposition de personnels dans des crèches et halte-garderies, car le turnover et l'absentéisme y sont forts. Dans le cadre du contrat éducatif local, elle a organisé un service d'animateurs qui intervient en temps partagé dans le centre social et la maison de quartier et en restauration collective. Dans le contexte notamment du contrat ville et d'un financement REAAP, elle a organisé des espaces d'échanges pour les parents dans deux écoles, hors du temps scolaire. Le but était d'impliquer les parents dans des activités avec les enfants : musique, vidéo.. à l'occasion desquelles il est possible de discuter des difficultés et des règles de la vie en commun. En 2002 ont été organisés des ateliers "enfants, parents, école écoute" et des manifestations qui ont réussi à rapprocher parents, enfants et enseignants autour de thèmes du type : mes intérêts, mes goûts, mes émotions.

La spécificité REAAP réside dans le fait qu'une place a été donnée aux parents et que l'école s'est davantage ouverte aux parents.

Association "la Pose": Mme Deloge ,présidente et Mme Godin, chargée de mission

Cette association compte 30 salariés mais est très inquiète devant les restrictions de crédits intervenues en 2003 qui vont l'obliger à diviser ses activités par deux : "on nous coupe les ailes".

Dans le cadre d'une activité d'accueil, d'hébergement et d'insertion sociale menée depuis vingt ans dans l'arrondissement de Valenciennes, elle a développé depuis dix ans des actions sur la parentalité. Elle fait état, en particulier, d'un travail mené sur la paternité depuis 1999. À la suite d'une étude conduite en 1998 (cf le livre "c'est quoi un père ?" par E.Godin), il est apparu que, contrairement aux femmes qui continuent à se percevoir comme mères, même lorsqu'elles fréquentent des structures d'insertion, les hommes se perçoivent comme "inutiles", "vidés" de leur paternité, alors même que l'enfant est pour eux un espoir et une incitation à s'en sortir. Ils souhaitent retrouver des groupes d'appartenances et des lieux de partage et de parole sur la paternité.

La Pose a monté dès 1999, avec l'aide des REAAP, un atelier parental avec des pères. Cet atelier qui a réuni 9 pères a été orienté vers une activité de création collective : la réalisation de photos d'enfants. Ceci a débouché sur une exposition: « regards de pères ». Un deuxième atelier a été créé autour d'un jeu de coopération sur la santé et a réuni 12 pères. Ces ateliers ont également fonctionné comme le lieu d'expression des difficultés mais aussi des ressources de père.

Il est particulièrement intéressant de savoir qu'à l'issue du premier atelier, les comportements avaient changé (habillement, tenue, prise de parole, confiance en soi...) et que six hommes sur les neuf ont retrouvé un vrai travail cependant qu'un d'entre eux acceptait de partir en cure de désintoxication. L'association estime que de remettre les hommes dans leur fonction parentale c'est aussi les remettre dans le lien social.

D'ailleurs, un certain nombre de pères fréquentant les deux ateliers ont souhaité être des parents-relais et ont amené des pères et des mères dans l'association et dans le service Famille. Com qui est un lieu (avec permanence téléphonique) où l'on vient parler de problèmes familiaux.

L'association a aussi organisé des réunions sur des analyses de pratiques, ce qui permet de rencontrer d'autres associations.

L'école avec les parents: Mme Herchultz, présidente, Mme Borederieux, trésorière.

Le point de départ de l'association qui existe depuis quatorze ans a été une initiative d'un enseignant dans un quartier sensible. Pour faire venir les parents, des sorties, des débats et des ateliers parents/enfants ont été organisés.

Dans une école maternelle/primaire, tous les après-midis, un adulte-relais assure une permanence. Des ateliers cuisine puis des ateliers d'écriture ont été organisés et les enseignants et parents s'y rencontrent. Les enseignants sollicitent les parents.

Ce type d'action a été encouragé par l'existence des REAAP qui ont incité à monter des actions et à « élever le niveau ».

Grâce à ces activités dans les écoles, des mamans, des papas prennent confiance, évoluent puis s'engagent. La relation avec les enseignants devient plus positive.

Le problème de cette association, commun avec d'autres associations de bénévoles est que la constitution de dossiers prend du temps : « on a de la misère à transcrire sur le papier nos projets". Il a été positif que la DDASS vienne voir pour nous évaluer car il nous est difficile de rendre compte". Les subventions arrivent trop tard, en novembre par exemple.

L'Uriopss (950 établissements et services adhérents): Mr Toulemonde, conseiller technique

L'Uriopss fait partie des quatre têtes de réseaux des REAAP. La discussion a permis de faire émerger l'avis de cette institution sur les points forts et les points faibles du dispositif des REAAP.

Les points forts :

- avec les REAAP, c'est la première fois que l'État a proposé un dispositif accompagné d'une Charte définissant des objectifs et des principes éthiques. « On a besoin d'un Etat garant qui donne des orientations sur l'ensemble du territoire et qui positionne les choses ». La parentalité est ainsi apparue comme une responsabilité collective et comme l'affaire de tous.
- les REAAP ont été un changement de regard culturel : l'usager a été mis au cœur du dispositif. L'on a assisté à l'apparition de projets de parents. Il y a un effort pour changer de regard des professionnels.
- le travail en réseau a été facilité.
- un travail en profondeur a été réalisé sur le terrain. Des projets intéressants comme des cafés de parents, des permanences de parents à l'école, des forums, des médiations familiales ont été réalisés sur des territoires comme Hazebrouck, Cambrai, Arras, Maubeuge, Douai, Tourcoing.
- les REAAP ont fait émerger des analyses de besoins : un facteur de risque essentiel est la maman isolée.
- les REAAP ont été un moyen de pression sur les écoles.
- un processus d'évaluation a été mis en place autour de la DDASS.

Les points faibles :

- le dispositif est peu lisible à cause de la multiplicité des systèmes destinés aux jeunes de 0 à 25 ans (une vingtaine : PMI, ASE, accompagnement scolaire, contrats petite enfance, missions locales, etc)
- on travaille d'abord sur le public réceptif, les publics plus difficiles ne seront atteints que progressivement. Il existe encore des zones peu touchées par l'animation REAAP ("des déserts")
- le processus REAAP a mis du temps à se mettre en place : en particulier l'importance de l'animation territoriale a fait tardivement surface. Il a été difficile et pourtant essentiel de prévoir des crédits pour l'animation.
- les REAAP n'ont pas débouché sur un guichet unique de financement, sauf avec les PRS.
- il faudrait une tête de file sur la parentalité.
- la faiblesse de la communication sur le dispositif a été une grosse lacune.
- il est important de l'argent public soit contrôlé et évalué. Il ne faut pas omettre d'intégrer dans les dépenses le temps passé dans les réunions.

2.2.2 Les collectivités

Grand projet ville à Lille métropole communauté urbaine (LMCU) : Mme Boubet, directrice administrative financière

La thématique de la parentalité est présente dans plusieurs programmes : santé, Education jeunesse, prévention, citoyenneté, culture. L'articulation des contrats de ville avec les REAAP n'est pas structurée mais l'affichage d'une politique officielle a donné une légitimité et une impulsion au soutien à la parentalité. C'est devenu une dimension significative des contrats.

Il y a moins de mobilisation des parents autour de la parentalité que sur le thème de la citoyenneté mais la situation évolue et la prise d'initiative directe par la famille ne manquera pas de se développer.

Communauté urbaine de Dunkerque : Mme Rofidal, chargée de mission

La création des REAAP en 1999 a déclenché « des mises en appétit » sur le thème de la parentalité. À partir de 2001- 2002, une réflexion a été initiée sur la répartition des rôles des principaux acteurs dans le domaine de la politique de la famille : contrats-ville, PRS, REAAP. La création de la CAD permis que les institutions se rencontrent. Ensuite l'animation territorialisée a permis d'être plus proche des besoins et des attentes des familles. Le reproche que l'on peut faire à cette animation est de ne pas être suffisamment "rythmée" et soutenue, alors qu'il y a des attentes. Les porteurs de projets sont réunis trop rarement.

Les REAAP permettent aux familles de s'affirmer et de rencontrer des professionnels sans relation de domination. Les professionnels (enseignants, assistants sociaux, éducateurs...) changent leur regard sur les parents.

Même si le thème de la parentalité est devenu 'important dans les contrats d'agglomération, il ne faut pas oublier la prééminence des problèmes économiques dans une région où une partie de la population vit en dessous du seuil de pauvreté.

ANNEXE N° 12
LE DISPOSITIF DES RESEAUX
D'ECOUTE, D'APPUI ET
D'ACCOMPAGNEMENT
DES PARENTS (REAAP)
DANS LE DEPARTEMENT DE LA
HAUTE-SAVOIE

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	69
PREMIER CHAPITRE : LE POINT DE VUE DES SERVICES DE L'ETAT, DE LA CAF ET DU CONSEIL GÉNÉRAL.....	70
1.1 LE DISPOSITIF DES REEAP EST-IL PERTINENT AU REGARD DES PROBLÈMES DE SOCIÉTÉ AUXQUELS IL EST CENSÉ RÉPONDRE ?.....	70
1.1.1 <i>Le contexte</i>	70
1.1.2 <i>L'histoire</i>	71
1.2 COMMENT LES REAAP FONCTIONNENT-ILS ? LE DISPOSITIF EST-IL EFFICACE DU POINT DE VUE DE L'ATTEINTE DES OBJECTIFS ?.....	72
1.2.1 <i>L'encadrement administratif</i>	72
1.2.2 <i>L'efficacité des actions REAAP</i>	75
1.3 COMMENT JUGER LES REAAP EN TERMES DE COÛTS ET D'EFFICIENCE, EN PARTICULIER DU POINT DE VUE DE L'ÉTAT FINANCEUR ?.....	82
1.3.1 <i>Le financement des REAAP</i>	82
1.3.2 <i>Les coûts</i>	83
1.4 COMMENT ÉVALUER LE DISPOSITIF REAAP ?.....	84
CHAPITRE DEUX : LE POINT DE VUE DES ACTEURS.....	86
2.1 RENCONTRE AVEC LE COMITÉ D'ANIMATION DÉPARTEMENTALE.....	86
2.2 RENCONTRE AVEC DES ACTEURS DE TERRAIN : UNE COLLECTIVITÉ LOCALE ET DES ASSOCIATIONS.....	87

INTRODUCTION

L'étude du REAAP de Haute-Savoie, réalisé par J. P. Nosmas, les 3 et 4 décembre 2003, s'est déroulée à partir d'entretiens avec les quatre pilotes du réseau (DDASS, CAF, Conseil général et Inspection d'académie), les financeurs (composition identique à celle des pilotes), les membres du comité technique (Mesdames et Messieurs Delaux, Roy et Meilhac représentant la DDASS, Viallet et Falcoz représentant la CAF, Pesenti et Coulbault représentant le Conseil général et Madame Chevalier animatrice du lieu ressource), les membres du comité d'animation départementale et certaines associations. Un questionnaire avait été préalablement adressé à la DDASS. Ce même questionnaire a été distribué, sur place, à deux autres pilotes : la CAF et le Conseil général.

Les questionnaires et les données recueillies visaient à permettre une évaluation du dispositif des REAAP afin de répondre à cinq grandes questions. Celles relatives à :

- la pertinence du dispositif des REAAP au regard des problèmes de la parentalité dans notre société ;
- l'efficacité du dispositif du point de vue de l'atteinte des objectifs qui lui ont été assignés :
 - efficacité de l'encadrement administratif des REAAP
 - efficacité des actions réalisées dans le cadre des REAAP
- l'efficience et le coût des REAAP, en particulier du point de vue de l'Etat financeur ;
- l'impact du dispositif : les effets attendus ou inattendus, positifs ou négatifs sur la question de la parentalité et du travail en réseau.

Ce document reprend pour partie le questionnaire tel qu'il a été rempli de manière concertée par la DDASS, la CAF et le Conseil général, synthétise les propos tenus par les différents interlocuteurs interrogés par la mission, intègre certaines analyses recueillies par l'IGAS et comporte un certain nombre de commentaires de la mission. Les observations des institutions ayant répondu au questionnaire ont été reprises dans la monographie.

Il traitera successivement du :

- point de vue des acteurs « institutionnels »
- et de celui des acteurs de terrain.

PREMIER CHAPITRE : LE POINT DE VUE DES SERVICES DE L'ETAT, DE LA CAF ET DU CONSEIL GENERAL

LA DDASS :

Mme Françoise DELAUX, directrice

Mme Pascale Roy, Inspectrice principale, responsable du pôle de cohésion sociale

Mme Marie-Magdeleine Meilhac, Conseillère technique DDASS

La CAF

M. J.H Viallet, directeur adjoint / caisse d'allocations familiales

Mme Geneviève Falcoz, responsable du service social

Le Conseil général

Mme Nelly Pesenti, directrice / direction de la prévention et du développement social

Mme Catherine Coulbault, coordinatrice PMI

Lieu ressource

Mme Isabelle Chevalier, animatrice du lieu ressource

1.1 Le dispositif des REEAP est-il pertinent au regard des problèmes de société auxquels il est censé répondre ?

1.1.1 Le contexte

1. Quelques caractéristiques démographiques et sociales du département :

Population du département :

- 2001 : 646 100

- 2002 : 655 000

Jeunes de – de 20 ans : 2001 : 173 068 soit 26,78 % de la population

ASE : 924 enfants

AEMO : 157 mesures

Absentéisme scolaire : 1,01 %

2. En 2003, qu'existe-t-il, hors REAAP, comme dispositif ou actions de soutien à la parentalité dans le département ? Quelles sont les évolutions dans le domaine de la parentalité et du soutien à la parentalité depuis 1999 ?

Avant 1999, des actions de soutien à la parentalité étaient mises en place par les centres sociaux, les travailleurs sociaux et certaines associations comme les lieux d'exercice du droit de visite, les lieux de parentalité et l'organisation de premier départ en vacances de parents isolés avec enfant.

La CAF apportait son soutien financier et logistique à ces actions : « versement de prestations de service, subvention de fonctionnement ou d'investissement, aides directes aux familles, mises à disposition de locaux de la CAF... »

La DDASS « disposait d'une ligne de crédits au titre « enfance famille » permettant de financer des établissements de conseil conjugal et familial. Des subventions étaient accordées à quelques associations réalisant des prestations de médiation familiale. Enfin, trois associations gestionnaires d'un point de rencontre pour l'exercice du droit de visite et une proposant un lieu d'accueil et de parentalité de type « maison verte » percevaient une subvention de la DDASS.

Pour sa part le Conseil général exerçait ses missions dans le cadre de ses compétences en matière d'action sociale et de protection de l'enfance.

En 2003, ces mêmes dispositifs et actions perdurent auxquels s'ajoutent « des actions initiées par les travailleurs sociaux (mises en place et animation de groupes de paroles de parents) et des actions portées par des associations de parents rencontrant des problématiques particulières : parents adoptifs, parents d'enfant dyslexique.... ».

1.1.2 L'histoire

3. La constitution des REAAP en 1999 s'est-elle accompagnée d'un diagnostic local des besoins, d'un état des lieux, ou a-t-elle résulté d'une formalisation de l'existant ?

Un travail a été réalisé dès 1999 de repérage d'actions de soutien à la fonction parentale lato sensu. Celles ci ont été par la suite fait l'objet d'une « validation REAAP » en fonction des critères de la Charte.

4. La DDASS et la CAF ont-t-elles en matière de REAAP des objectifs spécifiques ?

Les co-pilotes (DDASS, Conseil général et CAF) ont défini de manière concertée des objectifs-socle précis :

la transmission d'une idée de « mouvement » fédérateur de dynamiques locales ;

travail de prévention des phénomènes de maltraitance et de délinquance ;

lutte contre l'isolement des parents ;

réponses aux besoins des parents, et notamment en direction des familles les plus défavorisées, afin de favoriser la mixité sociale ;

interventions liées aux problématiques locales tout en évitant que celles ci ne soient pas du « recyclage » d'actions préexistantes.

En complément à ces objectifs, les copilotes tendent à mailler le territoire avec la création de comités territoriaux d'animation et à favoriser la mise en réseau des acteurs et des thèmes.

5. La Charte a t-elle constitué un support fédérateur des acteurs dans le champ ?

La charte constitue un repère fort pour les acteurs qui participent à l'animation et à la structuration du réseau. Comme le note les copilotes « elle a fait l'objet d'un travail d'appropriation des partenaires... Elle donne en dix points les critères de validation d'une action REAAP. Elle permet une appréciation souple qui engendre débats et réflexions pour en améliorer l'application locale... ».

Dans ce contexte, il est estimé non opportun « d'apporter des améliorations sous peine de rigidifier un cadre qui pour nous est bien adapté ».

1.2 Comment les REAAP fonctionnent-ils ? Le dispositif est-il efficace du point de vue de l'atteinte des objectifs ?

De ce point de vue :

- l'encadrement administratif est-il satisfaisant (clair, structurant) ?
- les actions menées répondent-elles aux objectifs de soutien à la parentalité et de travail en réseau ?

1.2.1 L'encadrement administratif

6. Quel jugement la DDASS et la CAF portent-elles sur le pilotage national du dispositif ?

Depuis la suppression de la CNAT qui était l'interface du niveau national avec le local, la perception d'un pilotage national s'est diluée. L'information sur les travaux du comité national de pilotage restant « discrète », son seul canal est aujourd'hui la circulaire interministérielle annuelle. La DDASS précise encore que ses contacts avec l'échelon national se font à son initiative dans le cadre des réponses apportées par la chargée de mission auprès de la DIF aux questions du réseau.

La disparition de la CNAT, en outre, a eu des conséquences dommageables sur les niveaux d'échanges, de réflexion et de confrontation sur les expériences menées dans les territoires. « La CNAT était une instance légitime pour inviter et solliciter l'ensemble des participants... Elle devait assurer la continuité d'un lien interrégional et interdépartemental qui, sans elle, n'a pu se mettre en place ».

Enfin, l'interruption du recueil de données sur le site internet « familles.org » a encore pénalisé les capacités d'échanges d'information et de contacts entre les réseaux.

7. Quelles sont les principales commissions intervenant dans le département sur des questions de parentalité ?

La commission dite « mixte » qui regroupe élus et administratifs de la CAF et du Conseil général sur le champ de l'action sociale et notamment des politiques familiales. Depuis 1999, cette commission s'étend au représentant de la DDASS lorsque l'ordre du jour comporte le financement d'actions de soutien à la parentalité, l'approbation des décisions du comité de pilotage du REAAP et l'engagement de crédits CAF et conseil général.

La commission dite « Comité de pilotage des projets éducatifs pour la jeunesse » dont l'objectif est d'inciter au développement d'une politique éducative pour les enfants et les adolescents. Au sein de cette commission sont étudiés les projets relatifs aux contrats Temps libres et de coordination jeunesse, les contrats enfance, les contrats jeunesse, les contrats éducatifs locaux et les contrats d'accompagnement à la scolarité.

Selon les copilotes, l'intérêt d'un regroupement de l'ensemble de ces commissions n'apporterait pas « une plus grande cohérence dans la mesure où les missions respectives sont bien définies. Cette cohérence permet de communiquer aisément sur les schémas d'organisation établis ».

8. Dans le secteur des REAAP, quelle est l'architecture des instances compétentes ?

Quatre instances ont été instituées en Haute-Savoie :

Un comité de pilotage et de financement composé initialement en 1999 des responsables de la DDASS, du conseil général et de la CAF et qui a intégré par la suite l'inspection académique (2001). Ce comité constitue l'instance stratégique et politique du REAAP. En tant que financeur, le comité soutient et finance après validation des actions ponctuelles de soutien à la fonction parentale et a un rôle de promoteur de ces actions.

Un comité technique, interface du comité de pilotage avec le comité d'animation, composé des représentants de la DDASS, de la CAF, du Conseil général et de l'inspection d'académie est chargé de coordonner, d'impulser et de soutenir les actions. Il a vocation à animer le réseau et à assurer le lien entre les différentes instances.

Afin de soulager la charge de travail technique des pilotes, a été constitué à la demande du comité d'animation et au sein du comité technique un lieu ressource confié à une animatrice Mme Chevalier, assistante sociale, mise à disposition par le Conseil général dont la tâche est de soutenir techniquement et méthodologiquement les associations et les acteurs locaux des comités territoriaux d'animation, de faciliter la coordination entre les acteurs et de diffuser l'information. La constitution d'une base documentaire et le recueil des données pour la mise en place d'un observatoire sur l'exercice de la parentalité constituent les autres objectifs impartis au lieu ressource.

Un comité départemental d'animation (plus de 25 membres) dont la composition s'est élargie au fur et à mesure de l'extension du réseau et de l'évolution de ses implantations territoriales. Outre le « noyau dur » représenté par les membre du comité technique et l'animatrice du lieu ressource, figurent à ce comité les référents désignés par les comités territoriaux d'animation, les représentants d'associations, de fédérations, d'institutions, de mairies, de CCAS et des porteurs d'actions du territoire invités pour une présence ponctuelle. Le comité a pour objectifs d'animer avec le comité technique le réseau, de repérer des acteurs et d'impulser des actions nouvelles.

Des comités territoriaux d'animation ont été mis en place. Au nombre de deux actuellement, ils sont composés outre d'un représentant du comité technique et de l'animatrice du lieu ressource, de tous les porteurs d'actions identifiés, inscrits au réseau pour l'action dont ils sont référents. Des représentants d'institutions, d'associations et de fédérations départementales peuvent déléguer un représentant local au comité territorial. Toute action validée par le comité technique donne lieu pour son référent à une entrée dans le comité territorial.

9. Le CAD est-il une instance utile aux yeux de la DDASS et de la CAF, peut-on en améliorer la composition et le fonctionnement ?

Dans le cadre de l'évaluation de la structuration du réseau menée en 2003 par le comité technique, ce dernier relevait au titre des atouts : « un investissement continu des membres (du CAD), une participation active et la stabilité d'un noyau représentatif et permanent » et au titre des freins « l'exigence de temps et de disponibilité » pour les personnes engagées et l'éloignement géographique. Compte tenu de la forte structuration du réseau en général, de la permanence d'un « noyau dur » des participants et du caractère ouvert de l'instance, le CAD est considéré comme un élément clé de la dynamique départementale.

10. Comment et suivant quelles modalités sont désignés le pilote et, s'il existe, le copilote ? Est-ce le même pilote depuis 1999 ?

Une réunion de lancement présidé par le préfet avait déterminé en 1999 les trois pilotes. C'est à leur initiative que l'inspection d'académie a été invitée (en 2001) à participer au comité de pilotage et de financement.

11. Y a-t-il un Comité de financement et quel est son rôle ?

(Cf. point 7)

	1999	2000	2001	2002	2003
nombre de séances du comité	2	2	3	2	2
nombre de projets examinés	33	63	40	39	64
nombres de projets financés	30	47	38	37	52
dont par la DDASS seule	5	4	7	3	6
dont par des multifinanceurs	25	43	31	34	46

12. Quelles sont les modalités d'examen des projets (procédures d'appels à projet, instruction des demandes...) ?

Suivant les termes de la réponse au questionnaire « il n'y a pas de procédure d'appels à projet. Les demandes sont reçues par la DDASS qui exerce une fonction de secrétariat. L'analyse des dossiers se fait tout au long de l'année par le comité technique. L'animatrice du lieu ressource intervient auprès des acteurs pour ré-orienter un projet ou le compléter le cas échéant. La DDASS effectue la vérification de la conformité du dossier et contacte éventuellement l'organisme pour obtenir les éléments requis »

Cette procédure de pré filtrage des projets en amont du comité de financement permet d'expliquer le faible taux de rejet des demandes examinés par le comité. Elle est connue des acteurs et elle n'est pas contestée par les membres du CAD.

13. Sur quels critères sont sélectionnés les projets ?

« Les critères de sélection se limitent aux critères de validation apportés par la charte. Une jurisprudence s'élabore progressivement en fonction des situations. Ce qui permet d'affiner les critères de validation : - implication des parents ;

mixité sociale, public défavorisé ;

accompagnement des professionnels ;

projet social ;

actions destinées à tout parent, accessibles à un public non spécifique »

Ces critères dégagés par le comité de pilotage et de financement et le comité technique ne semblent pas avoir donné lieu à une information auprès du CAD, ni à échanges entre les différentes instances et acteurs. C'est ainsi que l'UDAF, dans une note écrite destinée à l'inspecteur, regrette « le manque de transparence financière... et le manque de transparence au niveau des critères de sélection des actions qui méritent un financement du REAAP ». Néanmoins la mission a pu constater que la question des critères de financement et du processus décisionnel n'avaient jamais fait l'objet d'une demande de débats par les acteurs du réseau, ni susciter d'interrogations du comité d'animation départementale et des deux comités territoriaux.

14. Délais entre la déposition d'un projet, son instruction, l'attribution des premiers crédits, le versement de la totalité des crédits.

Environ 6 mois séparent le dépôt de la demande et le mandatement des crédits.

15. La circulaire interministérielle du 17/04/02 précise que les subventions aux REAAP n'ont pas « vocation à financer durablement les structures des postes de travailleurs sociaux mais à financer les actions de terrain ou l'animation du réseau ». Cette distinction vous paraît-elle pertinente pour les REAAP ? Si oui comment le comité opère la distinction action/association ?

« Il est apparu très vite que, au delà d'une opportunité de financement, le rôle du REAAP avait très spécifiquement vocation à impulser. Il ne confie pas à des partenaires l'exercice d'une mission. C'est la raison pour laquelle le comité de pilotage reste vigilant pour ne pas répondre à une demande de financement de poste. C'est une règle qui a été établie.

Il faut différencier trois types de structure :

les associations qui développent une « animation globale auprès des parents » pour lesquelles le comité de pilotage est attentif à ce que la subvention allouée porte sur un projet spécifique, différencié des activités habituelles prises en compte dans le budget prévisionnel de l'association ;

les « petites associations dont l'action de soutien à la parentalité est confondue avec les objectifs de l'association. Si pour certaines, il s'agit bien de financer un projet ponctuel, dont la finalité est de proposer une action délimitée dans le temps (associations de parents d'élèves) d'autres (tels que les lieux d'accueil enfants/parent), ont trouvé par le REAAP un soutien financier qui leur a apporté une stabilité ;

Les collectivités « communes, CCAS, établissements scolaires) qui sollicitent un financement pour une action spécifiquement élaborée dans le cadre du REAAP. »

16. Le comité joue-t-il le rôle de guichet unique pour toutes les demandes de subvention sur les REAAP ?

« Le comité joue le rôle de guichet unique. Les dossiers sont étudiés en concertation, la réponse fait l'objet d'une répartition basée sur les enveloppes respectives... Le copilotage permet de mutuellement s'informer des engagements financiers, hors REAAP ».

1.2.2 L'efficacité des actions REAAP

L'origine et l'initiative des projets :

17. Les familles connaissent-elles l'existence des REAAP ? Sont-elles informées au moment des nouvelles campagnes ? Y a-t-il eu des actions de communication sur les REAAP ? Ces actions sont-elles systématisées ? Qui les mène et quels supports sont utilisés ?

« Des campagnes de communication sur le REAAP 74 sont menées régulièrement en direction des acteurs du réseau des partenaires sociaux, des écoles, mairies, structures Petite enfance... qui relaient l'information auprès des familles ».

Les supports écrits utilisés sont ceux des institutionnels (CAF, DDASS, Conseil général et grandes associations) et des publications plus ponctuelles à l'occasion de manifestations viennent compléter l'information sur les REAAP.

Un site internet permet enfin de nourrir la communication sur le REAAP 74, ses actions, ses acteurs et les thématiques abordées.

18. Y a-t-il dans le département des états des lieux, des diagnostics, des études de besoins, des projets de territoire, ou encore, à la CAF, un schéma directeur d'action sociale avec un volet parentalité ?

La volonté du REAAP 74 d'assurer un maillage territorial dense a mis en évidence la nécessité d'établir des diagnostics locaux des besoins. La dynamique existante qui tend de plus en plus à donner une place centrale aux parents en tant qu'acteurs et surtout animateurs au plan local débouche souvent sur un travail de repérage des actions à mener, de recherche de promoteurs et des thèmes pertinents.

Les actions menées: l'aspect quantitatif

Entre 1999 et 2003 combien d'actions ont été conduites, chaque année, dans le département :

- dans le domaine de la parentalité
- dans le domaine des REAAP ?

Entre 1999 et 2003, 382 actions ont été mises en place et 206 pour les années 2001 et 2002.

19. Quel est le nombre de familles touchées par les REAAP ?

2001 : 7498 personnes

2002 : 5865 personnes

Ces chiffres sont purement indicatifs du fait d'une comptabilisation qui n'est pas systématique. Certaines actions ne donnent pas lieu à un chiffrage du nombre de personnes ou de familles « touchées ». Comme l'indiquent les co-pilotes, les chiffres mentionnés constituent une « estimation minimale ». Dans le cadre des travaux du comité technique sur les indicateurs d'évaluation, il est prévu d'affiner et de renforcer les données statistiques.

L'évaluation du nombre de parents participants ou impliqués n'est pas connue. Comme l'indique les copilotes « cet indicateur sera mis en évidence par la 2^{ème} phase de l'évaluation du réseau qui portera sur les résultats en terme d'actions mises en place ».

20. Quelle est la répartition de ces actions par grandes catégories: domaines d'action, lieux des actions, modalités des actions etc ?

D'après l'enquête DIF :

- pour l'année 2001:
- pour l'année 2002:

Domaines d'action

Prévention et appui aux familles les plus fragilisées	39
Coparentalité et aide aux parents en conflit ou en voie de séparation	6
Place faite au père	4
Articulation vie familiale et vie professionnelle	
Accueil de la petite enfance	12
Soutien aux parents d'adolescents et de préadolescents	80
Amélioration des relations entre les familles et l'École	62
Soutien au réseau : formation, animation, évaluation	3
Autre(s) : animation globale (centres sociaux) ayant pour objectif l'accompagnement des parents	
TOTAL	206

Modalités d'action

Cycles de conférences/débats	118
Groupe de parents	25
Groupe de parole	35
Groupe d'activités parents/enfants	8
Groupe d'activité de parents	
Lieu d'accueil parents/enfants et maison verte	9
Vacances ou sorties en famille	5
Lieu d'accueil et d'écoute individuel	6
Permanence téléphonique (écoute, information, orientation)	
Adulte-relais	
Autres : animation collective famille coordination départementale et locale	
TOTAL	106

Localisation de l'action

Bibliothèque, médiathèque, ludothèque	3
Café/club	4
Centre de loisirs	
Centre PMI	1
Centre social et socio-culturel	23
Ecole (maternelle, élémentaire, collège, lycée)	65
Espace itinérant	
Lieu d'accueil parents/enfants	12
Lieu d'accueil de jeunes enfants (garderie, crèche...)	7
Maison des parents	
Maison rurale	4
Autre espace d'accueil (à préciser) :	
Local associatif	87
Centre de formation	
TOTAL	206

La participation des parents

Parents à l'initiative du projet	154
Parents animateurs de l'action	5 en co-animation
Parents coévaluateurs de l'action	154

21. Evolution du maillage territorial des actions.

Les deux cartes d'évolution du maillage territorial entre 2001 et 2003 démontrent l'importante densification du réseau (voir pages 12 et 13).

22. Quel est le taux de renouvellement des actions ?

	1999	2000	2001	2002	2003
Dossiers reconduits		12	21	32	28
Dossiers nouveaux		24	18	10	12
Nombre de dossiers financés	21	36	39	42	40
% de dossiers nouveaux		66,7 %	46,2 %	23,8 %	30 %

23. Quelques indicateurs de base :

Sur la base de jeunes de moins de 20 ans en 1999 :

- nombre d'actions pour 1000 jeunes pour l'année 2001 : 0,57 actions
- nombre de familles touchées pour 1000 jeunes: 4,33
- nombre de parents à l'initiative et animateurs/nombre d'actions : 159/382 : 41,62 %
- nombre de Comités locaux RÉAAP sur le département : 2 en 2003

Les actions menées : l'aspect qualitatif

24. Quels sont, selon vous les critères d'une action de qualité ?

Deux grands critères se dégagent communément pour définir une action de qualité. Le premier est relatif à l'implication des parents tant au plan de l'initiative des actions que de leur participation effective dans le temps. Le second a trait aux modalités des actions ; celles ci devant permettre aux parents « de s'exprimer, d'échanger, de valoriser leurs compétences, de trouver des réponses ou des pistes de réflexion à leurs interrogations... »

25. Descriptif de quelques actions en 2003 :

Café des parents de la MJC d'Annecy le Vieux : groupe de parents dont la mixité sociale est exemplaire. Il est encadré et accompagné par une animatrice et une psychologue et touche notamment un public fragile.

Accueil des enfants par les pères hébergés au CHRS St François, organisation valorisante pour les pères

Café des parents de Reignier : d'un groupe initié par les travailleurs sociaux est née une association de parents

Animations débats de la Vallée Verte: mutualisation de 3 associations sur des secteurs géographiques isolés

1.3 Comment juger les REAAP en termes de coûts et d'efficience, en particulier du point de vue de l'Etat financeur ?

1.3.1 Le financement des REAAP

26. Connait-on la totalité des budgets affectés de 1999 à 2003 sur la parentalité dans le département (Etat, DDASS, FASILD, DIV...) ? A-t-on une évaluation approximative ?

A l'instar des autres départements examinés, il n'a pas pu être répondu à la question dans la mesure où le concept de parentalité est à la fois trop vague et trop diffus pour pouvoir être quantifié.

27. Indiquer, pour les années 1999 à 2003, le montant des crédits délégués à la DDASS et consommés dans l'année.

Crédits affectés par la DDASS 74 : 1999 : 101 988,39
 2000 : 128 140,41
 2001 : 106 714,31
 2002 : 72 513,56
 2003 : 74 817

28. Indiquer la totalité des financements des actions REAAP 74.

Les financements REAAP en 2002

DDASS	72 513,56
Autres financements :	
CAF	29 999,24
Collectivités Locales : Conseil Général	45 921,44
Ville, Politique de la Ville	
Villes hors contrat de ville coût en personnel	
FASILD	
Education nationale : subvention mise à disposition de personnel non chiffrée	
Justice	
Région	
Etat : CDAD Adulte relais	
Réserve parlementaire	
CRAMIF	
Total évaluatif	148 434,24

1.3.2 Les coûts

Le coût de la gestion d'ensemble du dispositif :

29. L'encadrement administratif de la politique de soutien à la parentalité en général (temps de travail des fonctionnaires et des autres personnes impliquées) peut paraître d'un coût élevé en raison des multiples intervenants et de la multiplicité des réunions induite par le fonctionnement en réseau. Qu'en pensez-vous ?

Si le lancement et l'animation de départ des actions nécessitent un investissement humain, financier et logistique réel, l'inscription dans le réseau et l'implication des collectivités locales permettent de lisser les coûts à la charge des administrations. La pérennisation de ces actions n'implique pas, par ailleurs, de besoins financiers et logistiques importants.

Le coût de l'animation des Reaap

30. Evolution depuis 1999 des crédits versés par la DDASS et les autres financeurs au titre de l'animation.

Le comité de financement n'attribue pas de subvention sur les crédits du REAAP. L'animation réalisée par le lieu ressource est pris en charge par les administrations pilotes suivant des modalités contenues un protocole liant la DDASS, la CAF et le Conseil général. Ce dernier assume le salaire et les charges de l'animatrice du lieu ressource. Un bureau de la DDASS est mis à la disposition du lieu ressource et les frais de fonctionnement sont supportés conjointement par la CAF et la DDASS.

Le coût des actions REAAP :

31. Y a-t-il des actions REAAP qui ne font l'objet d'aucun financement ?

« Il n'y a pas d'actions inscrites dans le réseau qui n'auraient pas bénéficié de financement ». De fait compte tenu de l'organisation territoriale mise en place et du maillage associatif existant, il y a peu de probabilités que des actions dans le champ de l'aide et du soutien à la parentalité soient menées hors REAAP. Par ailleurs les pilotes précisent : « que l'exercice de la parentalité s'opère sur un champ très vaste et le REAAP ne prétend pas répondre à tous les besoins ni avoir la connaissance de tout l'existant ».

32. Coût moyen d'une action REAAP en 2002. A comparer avec le coût de différents dispositifs et actions intervenant dans le champ du soutien à la parentalité.

« Cette information n'a pas été traitée. Les tableaux de décision portent mention du budget prévisionnel des projets financés (un projet pouvant être porteur de plusieurs actions)... Les notions de temps/bénévoles, de financements en nature, seront intégrés dans la deuxième phase de l'évaluation ».

1.4 Comment évaluer le dispositif REAAP ?

33. La DDASS procède-t-elle à des évaluations de besoin ? Y a-t-il des diagnostics locaux de besoins en matière de soutien à la parentalité ? Peut-on nous en fournir quelques exemples ?

Une première ébauche d'évaluation du REAAP 74 a été réalisée par le comité technique des REAAP au cours de l'année 2003. Dans le cadre de ce travail ont été examinés et étudiés attentivement les objectifs du réseau, le processus de construction (étapes de structuration du réseau, participation des acteurs aux instances de travail, les méthodes et les outils utilisés), les résultats et perspectives.

C'est ainsi qu'ont été repérés les nécessités de développer les comités territoriaux dans tout le département, d'opérer des regroupements thématiques comme géographiques, d'« arriver à identifier la multiplicité d'actions qui s'adressent à la famille et d'inciter leurs opérateurs à entrer dans le réseau » et de susciter plus activement « la prise de conscience sur la place incontournable des parents dans l'éducation de leurs enfants ».

La mission relève que cet important travail permet aux acteurs de la Haute-Savoie de cibler les actions tant au niveau de leur modalité que des personnes à atteindre. Il a mis en perspective les objectifs du réseau sur des bases objectives et partagées par l'ensemble des acteurs.

34. La DDASS serait-elle susceptible de développer cette activité de diagnostic ?

Une seconde phase d'évaluation va être réalisée durant l'année 2004 par le comité technique. Elle devrait permettre d'affiner et de prolonger les diagnostics existants.

35. La DDASS suit-elle la réalisation des projets et exige-t-elle systématiquement un rapport d'exécution ? Réalise-t-elle des évaluations ?

« Une fiche évaluation de l'action réalisée est exigée lors du renouvellement de l'action. Elle va désormais être exigée systématiquement sans contrepartie d'un renouvellement. L'animatrice du lieu ressource peut être amenée à participer à certaines actions pour en mesurer le déroulement et contribuer à l'évaluation des résultats ».

36. Quel est le jugement de la DDASS sur l'utilité et la qualité des actions et des REAAP ? Est-ce que la création du dispositif a apporté une valeur ajoutée à l'ensemble du secteur ? Aurait-on fait la même chose en l'absence de REAAP ?

« La DDASS témoigne de la plus value apportée par la construction et le développement du REAAP. Un effet «réseau » a donné une impulsion réelle et l'on a observé une volonté démultipliée des acteurs pour adhérer à la démarche. Le cadre a permis d'afficher des objectifs. Ce thème porteur et gratifiant a donné du sens à des actions en prenant la mesure de l'implication des parents. Des petites associations ont trouvé intérêt à inscrire ce qu'elle faisait antérieurement dans le cadre de cette politique sociale ».

Cette réponse est partagée par l'ensemble des pilotes et des acteurs associatifs interrogés par la mission. La structuration du réseau avec des comités territoriaux actifs et l'implication croissante des collectivités locales démontrent que le REAAP 74 constituent dans le champ social une réponse à des problématiques qui jusqu'à maintenant étaient abordées plus implicitement qu'explicitement par le biais des dispositifs administratifs traditionnels d'accès au droit.

37. Peut-on dire que les REAAP aient contribué à faire changer les comportements familiaux et professionnels ?

« L'existence du REAAP a joué un rôle incitatif auprès des travailleurs sociaux. Une évolution des pratiques sociale 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 et favoriser l'émergence des Cafés des parents, de groupes de paroles de parents.

La mise en place du REAAP a eu aussi un impact auprès des structures Petite enfance, dans lesquelles on peut noter une place plus importante faite aux parents.

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.

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 voit 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 ».

38. L'existence des REAAP a-t-elle eu un impact sur les autres dispositifs de soutien parental ?

L'organisation du REAAP avec son pilotage qui réunit les principaux organismes compétents dans le champ de la famille, la coordination entre ces acteurs qui s'exercent à travers le comité technique et l'implication des principales associations dans le domaine social permettent d'assurer une cohérence globale des interventions des acteurs institutionnels, d'ajuster les politiques en fonction des priorités déterminées collectivement et de favoriser l'articulation entre dispositifs.

39. Estimez-vous utile :

- **de laisser le dispositif en l'état,**
- **de l'aménager et- comment ?**
- **de le supprimer**
- **d'en mettre en place d'autres ?**

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.

40. L'action des REAAP doit-elle se concentrer sur quelques d'objectifs ciblés ou doit-elle garder son caractère généraliste ?

Selon les acteurs, la force et l'impact du REAAP résident dans son caractère généraliste. L'affichage d'objectifs particuliers doit être complémentaire et non substitutifs aux actions actuellement déployées. A cet égard, la circulaire interministérielle de 2001 avait été perçue comme « contraire à l'esprit et à la finalité des actions que doit mener le réseau ».

CHAPITRE DEUX : LE POINT DE VUE DES ACTEURS

2.1 Rencontre avec le Comité d'animation départementale

Participants associatifs :

MJC Archipel Sud – Mme Christine Feingold
 Ecole des parents- EPE – Mme Martine Ferrandez
 Association « la Farandole » - Mme Florence Collignon
 Association « couples et familles »- Mme Marie-Jeanne Segal
 FCPE – Mme Claude Pernol
 UDAF- Mme Anne-Marie Joannesse
 CHRS - Foyer du Léman- M. JM Daveine
 CIFF – Mme Catherine Oldra

Participants « institutionnels »

Membres du comité technique : Mmes Meilhac, Coulbault, Falcoz représentant respectivement la DDASS, le Conseil général et la CAF et Mme Chevalier responsable du lieu ressource
 Mme Parmentier – Maire adjoint aux affaires sociales - Rumilly

Synthèse des débats

Le débat a fait ressortir quelques constats dominants partagés par les participants à la réunion :

Le REAAP n'est pas un dispositif administratif de droit commun supplémentaire dans le champ de la famille. « ...ce n'est pas un dispositif mais un mouvement dont les institutions sont le support... ».

Le REAAP 74 a assis une légitimité incontestable. « Connue et reconnue sur le territoire, le mouvement est devenu une donnée importante dans le dispositif de l'action sociale en faveur des familles et des parents ».

Il a permis la mise en réseau d'acteurs multiples qui se retrouvent et échangent sur des objectifs identifiés en commun et des modalités spécifiques (faire émerger la demande des parents et leurs compétences à partir d'actions dont ils sont acteurs et animateurs).

Le REAAP facilite la relation parents-institutions en supprimant les échelons intermédiaires existants dans les différents dispositifs concourants aux politiques de la famille.

Il « crée » du lien social sur la base d'un partenariat parents-travailleurs sociaux et fait émerger ouvertement le débat sur la fonction parentale.

Le REAAP permet de faciliter le travail associatif et des travailleurs sociaux grâce à un maillage territorial qui s'est densifié au fur et à mesure du développement du réseau (comités territoriaux) et de l'implication croissante des collectivités locale dans le processus.

Il a constitué un effet d'aubaine pour les petites associations isolées dont les actions dans le champ de la parentalité étaient fragilisées faute de supports financiers et logistiques suffisants.

Les participants ont aussi émis des interrogations sur la pérennité des REAAP au niveau national. Certains ont évoqué les risques d'un retrait financier de l'Etat ; d'autres ont abordé le thème de « l'instrumentalisation » d'un mouvement pour des objectifs autres que ceux qui ont présidé à sa création.

L'appui méthodologique et l'animation nationale ont été encore évoqués comme éléments de fragilité actuelle.

Au plan départemental, les difficultés du REAAP 74 ont été diagnostiquées dans le cadre du travail d'évaluation entrepris en 2003 (cf. supra). On relève celles liées à la juxtaposition avec d'autres dispositifs, la charge de travail et de temps pour les acteurs induite par l'implication aux travaux du réseau et l'éloignement géographique entre acteurs.

Au final, les membres du comité d'animation départementale partagent les conclusions de l'évaluation : « On observe en Haute-Savoie que la mise en œuvre de la politique de soutien à la fonction parentale a trouvé une résonance auprès d'un grand nombre de partenaires qui ont adhéré à cette dynamique.

Un noyau d'élus et de responsables associatifs s'est mobilisé depuis Juin 99 sur cette thématique pour concourir au repérage et au développement d'actions, relayer les informations, améliorer les conditions d'échanges et de complémentarité...

La mutualisation progressive des savoir-faire a permis d'une multiplicité à une complémentarité de projets.

Les associations aptes à fournir une prestation, suscitent l'engagement de ceux qui les sollicitent. C'est ainsi qu'une demande d'intervention peut se commuer en un projet dont le promoteur deviendra un partenaire, à son tour acteur du réseau...

Le REAAP est fondé sur une démarche qui privilégie la parole des parents afin de les soutenir dans l'exercice de leurs responsabilités éducatives et familiales. Elle s'oppose à une prise en charge qui serait exclusivement dévolue à des experts... ».

2.2 Rencontre avec des acteurs de terrain : Une collectivité locale et des associations

MJC : Mme Muriel Saby – animatrice de la MJC d'Annecy-le-Vieux accompagnée de deux mères de famille Mmes Crescenzo et Dumont

La MJC porte un jugement très positif sur le REAAP. Il a permis le développement d'actions existantes, l'engagement et le soutien de la collectivité locale d'Annecy le Vieux.

La mise en réseau a par ailleurs facilité le travail sur des thèmes jusqu'ici déterminés principalement par les professionnels.

La volonté de la MJC de privilégier le rôle des parents en tant qu'acteurs et moteurs de la dynamique s'est traduite par la création d'un café des parents. Les thèmes abordés sont déterminés par les parents (relation père-enfant, respect de la mère...). Le professionnel qui assiste aux groupes de parole doit respecter une « neutralité absolue » au regard des modalités de tenue de la réunion et il n'intervient qu'à la demande des parents. Ce positionnement facilite une expression parentale « qui n'est pas jugée » ni soumise à une vérité externe.

Le succès du café de parents (8 parents au départ – 20 actuellement) a nécessité le dédoublement des réunions par groupe se réunissant distinctement sur un thème unique avant la réunion du « grand groupe ».

Association Point rencontre : Mme Pittion

Les points Rencontre ont été créés en 1994. L'association travaille sur le statut et la place du père. Elle tend à renouer le dialogue entre père et enfant dans un cadre « neutre ».

La constitution et la structuration du REAAP 74 a été un atout fort pour le développement de ces actions et les résultats affichés. L'association, présente au comité territorial, estime que le comité est un lieu très important d'échanges entre acteurs, facilitant leur décloisonnement et évite les doublons et « gaspillages » d'énergie. Le réseau qui a su garder « une dimension

humaine » permet, encore, un travail sur le lien social, rompt l'isolement des parents et favorise la reconnaissance de leurs compétences : « se connaître et être reconnu ».

Association gestionnaire du CHRS Saint François

Avec l'aide financière du REAAP, le CHRS a mis à disposition de pères hébergés, un lieu d'accueil pour leurs enfants. Cette initiative expérimentale résulte de demandes parentales pour « retrouver leur enfant ». S'il est trop prématuré de déterminer l'impact de cette action, les gestionnaires relèvent qu'à la suite de ces rencontres père-enfant, le comportement des premiers au sein du CHRS évolue ; la culpabilisation latente laisse place à une perception plus positive de leur image. A la suite de la première rencontre, demande est encore faite de la renouveler. Le CHRS réfléchit à des modalités d'actions permettant d'aller au delà de la rencontre ponctuelle et de mieux intégrer celle ci dans la démarche de réinsertion sociale.

L'association gestionnaire reconnaît que sans le REAAP, leur initiative n'aurait pu se concrétiser et s'inscrire dans le temps. L'inscription dans un réseau devrait, selon les dires des responsables, favoriser le travail des professionnels en aval de la rencontre père-enfant.

Mme Mingoïa, Mme Destee, service municipal de la petite enfance de la Mairie de Cran-Gevrier

Ce service a pour mandat de développer des actions de soutien à la parentalité : lieux d'accueil et de parole parents-enfants, débats sur les thèmes de la parentalité... Le REAAP 74 a permis au service, en difficulté financière, d'asseoir et de professionnaliser ses actions. A cet égard la DDASS précise que « le service Petite enfance de la mairie de Cran-Gevrier a exprimé des difficultés financières en rapport avec le rejet d'une demande de subvention au REAAP. Ce rejet a été motivé par une orientation vers des financements de droit commun, mobilisables au titre du Contrat Enfance, sur les conseils du représentant de la CAF. Ce qui n'a sans doute pas été très bien compris par les professionnelles du service Petite Enfance qui ont cru perdre le financement de leur action ». Les échanges et le partenariat au sein du réseau contribuent aussi à diversifier la typologie de ces actions, à affiner les modes opératoires et à re-positionner le rôle des professionnels.

L'université populaire

Cette association très active en Haute-Savoie a des activités diversifiées dans le champ social. Elle travaille, entre autres, sur des actions tendant à favoriser les repères parents-enfants, à contribuer à la reconstitution des liens...

Elle porte une appréciation très positive du rôle du REAAP. Il constitue une plus value pour l'ensemble des acteurs du fait de leur grande diversité, améliore sensiblement « l'adéquation de l'offre sociale des associations aux réalités du terrain », rassemble efficacement la diversité des pratiques et des cultures de ces dernières tout en permettant leur ouverture à de nouveaux champs d'intervention.

Les parents trouvent grâce à la démarche du réseau « des réponses qu'ils sont aller eux mêmes chercher suivant des modalités qu'ils ont librement choisies ».

Si le dispositif a « toujours une certaine lourdeur » ; celle ci est dépassée par les parents qui sont le moteur du réseau.

Les responsables de l'université populaire estime néanmoins que la dynamique doit s'amplifier à partir de trois axes de travail : diagnostic sur les territoires, évaluation et actions de formation.

Ils estiment encore que le REAAP doit se manifester « de manière plus évidente » auprès des collectivités territoriales.

ANNEXE N° 13
LE DISPOSITIF DES RESEAUX
D'ECOUTE, D'APPUI ET
D'ACCOMPAGNEMENT
DES PARENTS (REAAP)
DANS LE DEPARTEMENT DU
VAL-D'OISE

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	91
PREMIER CHAPITRE : LE POINT DE VUE DES SERVICES DE L'ETAT ET DE LA CAF.....	92
1.1 LE DISPOSITIF DES REAAP EST -IL PERTINENT AU REGARD DES PROBLÈMES DE SOCIÉTÉ AUQUEL IL EST CENSÉ RÉPONDRE?	92
1.1.1 <i>Le contexte</i>	92
1.1.2 <i>L'histoire</i>	93
1.2 COMMENT LES REAAP FONCTIONNENT -T-ILS? LE DISPOSITIF EST -IL EFFICACE DU POINT DE VUE DE L'ATTEINTE DES OBJECTIFS?.....	94
1.2.1 <i>L'encadrement administratif</i>	94
1.2.2 <i>L'efficacité des actions REAAP</i>	97
1.3 COMMENT JUGER LES REAAP EN TERMES DE COÛTS ET D'EFFICIENCE, EN PARTICULIER DU POINT DE VUE DE L'ÉTAT FINANCEUR ?.....	104
1.3.1 <i>Le financement des REAAP</i>	104
1.3.2 <i>Les coûts</i>	105
1.4 COMMENT ÉVALUER LE DISPOSITIF REAAP ?	107
DEUXIEME CHAPITRE : LE POINT DE VUE DES ACTEURS DU TERRAIN.....	110
2.1 LES CARACTÉRISTIQUES SPÉCIFIQUES DES ACTIVITÉS REAAP	110
2.2 LES CONDITIONS DE CES ACTIONS.....	111
2.3 LES LIMITES ET LES RISQUES.....	112
2.4 L'APPORT DES REAAP.....	112
2.5 LES ATTENTES DES ACTEURS ET L'ÉVALUATION	114

INTRODUCTION

Réalisée par Mr JP. Nosmas et Mme B.Roussille, inspecteurs généraux des affaires sociales, les 17 et 18 novembre 2003, l'enquête s'est déroulée par entrevue auprès du DDASS et de ses services, puis par rencontre avec les membres du Comité d'animation départementale des REAAP et enfin par une journée passée avec les acteurs de terrain à Saint Ouen l'Aumône puis à Sarcelles. Un questionnaire a été adressé à la DDASS, un autre à la CAF.

Les questionnaires et les données recueillies visaient à permettre une évaluation du dispositif des REAAP afin de répondre à cinq grandes questions. Celles de:

- la pertinence du dispositif des REAAP au regard des problèmes de la parentalité dans notre société
- l'efficacité du dispositif du point de vue de l'atteinte des objectifs qui lui ont été assignés:
 - . efficacité de l'encadrement administratif des REAAP
 - . efficacité des actions réalisées dans le cadre des REAAP
- l'efficience et le coût des REAAP, en particulier du point de vue du ministère de l'emploi et la solidarité, financeur
- l'impact du dispositif : les effets attendus ou inattendus, positifs ou négatifs, sur la question de la parentalité et du travail en réseau.

Ce document reprend pour partie le questionnaire tel qu'il a été rempli par la DDASS et la CAF (entre guillemets dans le texte), synthétise les propos tenus par les différents interlocuteurs de la mission, intègre certaines analyses recueillies par l'Igas au cours des interviews et réunions et comporte un certain nombre de commentaires de la mission.

Il traitera successivement du:

- point de vue des services de l'Etat et de la CAF
- point de vue des acteurs du terrain

La DDASS n'a pas formulé d'observations sur ce rapport.

PREMIER CHAPITRE : LE POINT DE VUE DES SERVICES DE L'ETAT ET DE LA CAF

- LA DDASS

Mr Murat, Ddass

Mme Coutel, inspectrice hors classe, pôle social

Mme Rossignol, conseillère technique

- La CAF

Mr Angelot, responsable de la division du travail social

Mme Champion, conseillère technique

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

1.1.1 Le contexte

1. Quelques caractéristiques démographiques et sociales du département :

Population du département : 1 105 224 habitants (recensement de 1999), soit une évolution de 5,32 % entre 1990 et 1999.

Jeunes de moins de 20 ans : 221 246 (recensement de 1999) soit 29,1% de la population. La moyenne nationale en France est de 26,4 %

Le Val-d'Oise est le département le plus jeune de France.

Nombre d'enfants pris en charge par l'ASE : 1999 : 1 453 ; 2003 : 1 452

Nombre d'enfants sous AEMO : 1999 : 1 438 ; 2003 : 1 783

Bénéficiaires de l'API 1998 : 2110 ; 2002 : 2545

Familles monoparentales en 1998 : 23 046 et 2003 : 28 229

Il apparaît que les indicateurs de "précarité" parentale ont eu tendance à se dégrader au cours de ces dernières années.

2. En 2003, qu'existe-t-il, hors REAAP, comme dispositif ou actions de soutien à la parentalité dans le département ? Quelles sont les évolutions depuis 1999?

Le travail sur la parentalité s'inscrit dans les dispositifs de droit commun: politique de l'Etat (éducation, jeunesse, justice, politique de la ville...) politique du département (protection de l'enfance, PMI...), des communes (centres sociaux, CCAS...) et dans l'action de la CAF.

On détaillera ici seulement les dispositifs de cette dernière et leur montée en charge.

Actions parentalité hors Reaap de la CAF	1998	1999	2000	2001	2002
prestation de service « animation collective famille » des centres sociaux	0	6	9	13	14
Aide au foyer des familles : 4 associations subventionnées : évolution du nombre d'heures d'interventions : des travailleuses familiales des aides ménagères		97 283 27 578	96 769 24 113	86 850 25 809	79 684 25 163
Prestation de service CLAS (contrats locaux d'accompagnement à la scolarité)	63	63	67	73	76
Prestation de service Lieu d'accueil enfants/parents	12	12	13	15	16
Prestation de service RAM (relais assistante maternelle)	10	12	14	15	22
LUDOBUS CAF	13	9	10	8	8

Ce tableau ne rend pas compte de toutes les interventions de la CAF dans le domaine de la parentalité: elles s'exercent dans le travail social de base et à travers l'activité de nombreux services (crèches, halte-garderies...) et professionnels (assistantes maternelles...)

Il apparaît en tout état de cause, que depuis 1999 et en dehors des REAAP eux-mêmes, cette thématique s'est globalement renforcée.

1.1.2 L'histoire

3. La constitution des REAAP en 1999 s'est-elle accompagnée d'un diagnostic local des besoins, d'un état des lieux, ou a-t-elle résulté d'une formalisation de l'existant ?

Un état des lieux a été réalisé en juin 2000. Il est présenté sous forme de classeur avec des fiches par structure (ex association X, centre social Y..) et par type d'action (ex : formation, groupe de parole, médiation...). Il fait apparaître une soixantaine d'actions de type REAAP menées par des associations et des centres sociaux principalement et qui préexistaient au lancement des REAAP. 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).

4. La DDASS et la CAF ont-t-elles en matière de REAAP des objectifs spécifiques ?

"Les objectifs des co-animateurs des REAAP se rejoignent autour d'idées forces : logique de réseau, co-pilotage, cohérence et complémentarité des actions, appui sur les compétences des parents, principes de valorisation et de mutualisation, caractère préventif des actions qui s'adressent à tous les parents."

5. La Charte a-t-elle constitué un support fédérateur des acteurs dans le champ ?

"La charte constitue un élément fédérateur- support pour approfondir l'intérêt des acteurs à s'engager, se reconnaître, faire réseau, pour les professionnels à changer de regard sur les parents. Elle est utile en particulier pour le démarrage des réseaux de coordination locale."
Il convient d'attirer l'attention sur le point 8 de la charte concernant les engagements pluriannuels de l'Etat et la notion d'action dans la durée, en décalage avec les financements annuels, précédés d'un climat d'incertitude sur leur reconduction."

1.2 Comment les REAAP fonctionnent-ils ? Le dispositif est-il efficace du point de vue de l'atteinte des objectifs ?

De ce point de vue :

- l'encadrement administratif est-il satisfaisant (clair, structurant) ?
- les actions menées répondent-elles aux objectifs de soutien à la parentalité et de travail en réseau ?

1.2.1 L'encadrement administratif

6. Quel jugement la DDASS et la CAF portent-t-elles sur le pilotage national du dispositif ?

Le pilotage national n'est pas ressenti comme effectif: la DDASS n'a aucun contact avec la DIF ni avec la DGAS sur les REAAP.

"La suppression de la CNAT a généré une insécurité sur l'avenir des RÉAAP par manque d'informations, un certain « brouillage » sur les orientations, l'absence de mise en réseau au niveau national La non actualisation du site familles.org est ressentie comme un manque d'autant que le site du RÉAAP95 est conçu en complémentarité.

Néanmoins les co-animateurs ont apprécié la reprise d'activité du comité national, leur participation à un groupe de travail du comité en octobre dernier (groupe où nous avons fait part de notre expérience de partenariat) et les échanges avec Mme Legauyer-Rossi chargée de mission à la DI F".

7. Quelles sont les principales commissions intervenant dans le département sur des questions de parentalité ?

Il y a :

- le dispositif CLAS (Contrat Local d'Accompagnement Scolaire). Pour les 23 villes en contrat de ville, les commissions CLAS ont lieu sur chacune de ces villes dans le cadre des comités techniques de la politique de la ville. Pour les villes hors contrat de ville, il y a une commission départementale dont le secrétariat est assuré par la mission ville.
- le Comité départemental de l'enfance, présidé par le Conseil général
- les instances des Contrats éducatifs locaux, pilotées par la DDJS, l'Education nationale et la mission ville.

9. Dans le secteur des REAAP, quelle est l'architecture des instances compétentes ?

- "le *Comité de Pilotage* comprend les représentants de la DDASS, du Conseil Général, de l'Éducation Nationale, de la Mission Ville, de la CAF, de la Fédération des Centres Sociaux et de l'UDAF

Son rôle est de définir les grands axes du programme d'animation et le budget

- le *Comité d'animation* est confié à la CAF, la Fédération des Centres Sociaux et l'UDAF. Son rôle est de développer l'animation dans toutes ses composantes (communication, réponses aux attentes des porteurs de projet, formation, soutien technique, animations diverses, remontée d'informations...)

Il fait le lien avec le national et soutient le niveau communal. Il convoque le Comité de pilotage autant que de besoin : présentation du programme annuel, bilan, nouvelles actions, questionnements sur les orientations...Il fait des propositions sur la base des besoins et attentes

- *le Comité de sélection des projets* (ou comité des financeurs) comprend la DASS, le CG, la CAF, l'EN, la Mission Ville. Il se réunit pour élaborer l'appel à projet annuel et sélectionner les projets entrant dans le champ des RÉAAP

- des *Comités locaux d'animation ou « coordination locale »* ont été suscités ou aidés pour faciliter la rencontre des acteurs locaux autour de l'accompagnement à la fonction parentale et donner une plus grande cohérence aux actions à l'échelon communal. La composition des comités inclut l'essentiel des acteurs. Elle varie selon la taille des communes, l'émergence plus ou moins forte d'initiatives des parents, l'implication ou non des élus, de professionnels socio-éducatifs, d'enseignants, de responsables de services des villes...

Le RÉAAP 95 soutient cette démarche d'un point de vue méthodologique qui lui permet de mieux connaître les attentes des partenaires."

10. Le CAD est-il une instance utile aux yeux de la DDASS et de la CAF, peut-on en améliorer la composition et le fonctionnement ?

Le comité d'animation départemental tel que défini dans la circulaire de 1999, n'est plus réuni depuis 2000. Il s'agissait d'une instance très ouverte, peu opérationnelle mais nécessaire au démarrage du dispositif pour asseoir le partenariat entre les institutions et les associations départementales.

Les membres du CAD actuel sont membres du comité de pilotage dont ils constituent en quelque sorte le bureau, ils participent à la définition des axes, apportent leurs expériences et réflexions à partir des besoins et de la demande locale. Le CAD présente annuellement un plan d'action et un budget validé par le comité de pilotage. Il définit des objectifs, par exemple : l'organisation du colloque départemental (partenariat Pôle de ressources Ville), l'organisation de soirées thématiques avec des associations « ressources » du département (en 2003 le CIDFF, le CODESS, Temps de Rencontre/ temps de Parole, l' AFAVO, le GRETA, École et Famille, l'EFCM).

11. Comment et suivant quelles modalités sont désignés le pilote et, s'il existe, le copilote ? Est-ce le même pilote depuis 1999

"La DDASS a interpellé la CAF, qui a proposé un co-pilotage avec la Fédération des Centres Sociaux (du fait de l'antériorité de leur partenariat sur un nombre d'objectifs communs en direction des familles) et avec l'UDAF. Le pilotage est inchangé depuis 1999."

12. Y a-t-il un Comité de financement et quel est son rôle ?

Oui, il existe ici.

Sa Composition est la suivante :

Services de l'Etat :

M. le Sous-Préfet chargé de mission pour la Politique de la Ville

M. l'Inspecteur d'Académie

M. le Directeur Départemental de la Protection Judiciaire de la Jeunesse

M. le Directeur Départemental de la Jeunesse et des Sports

M. le Juge des Enfants

M. le Juge des Affaires Familiales

Mme la Déléguée aux Droits de la Femme
M. le Directeur Départemental des Affaires Sanitaires et Sociales

Autres organismes :

Conseil Général, M. le Directeur Général Adjoint chargé de la Solidarité, Direction de l'Enfance

M. le Directeur Général de la CAF

M. le Délégué Départemental du FASILD

M. le représentant de l'association des Chefs de projet politique de la ville

La désignation des membres a été faite dès l'installation du dispositif REAAP en mai 1999. Aucune modification n'est intervenue depuis lors. Le comité se réunit à la DDASS, sur invitation de celle-ci, une fois par an (en février) pour étudier l'ensemble des projets déposés à la DDASS suite à l'appel à projet.

	1999	2000	2001	2002	2003
nombre de séances du comité	1	1	1	1	1
nombre de projets examinés	21	51	52	53	59
nombres de projets financés	21	36	39	42	40
dont par la DDASS seule	20				
dont par des multifinanceurs		36	39	42	40

Le taux de sélection est relativement élevé : 32 % des projets présentés sont éliminés. Tous les projets sont multifinancés.

13. Quelles sont les modalités d'examen des projets (procédures d'appels à projet, instruction des demandes...).

Il y a chaque année un appel à projet qui part à la fin de l'année n-1 et qui est rédigé par les principaux partenaires du Comité de sélection (DDASS, CG, CAF, EN)

"L'appel à projet est envoyé par la DDASS à environ 420 destinataires :

- ⇒ Les 186 communes du département
- ⇒ Environ 200 associations susceptibles d'intervenir dans le champ de la parentalité (structures petite enfance, centres sociaux, diverses associations de quartier ou d'envergure départementale)
- ⇒ les 9 Foyers Jeunes Travailleurs du département

En parallèle, l'appel à projet est transmis :

- ⇒ aux chefs de projet politique de la ville des 23 villes en contrat de ville
- ⇒ à un chargé de mission de l'Education nationale qui les envoie aux établissements scolaires"

Aucune communication sur les REAAP ni appel à projet ne sont adressés directement aux familles. Ce sont les REAAP locaux qui communiquent par affiche et par bulletin : le Val-d'Oise diffuse une lettre d'information –REAAP 95- depuis mai 2000 et possède un site internet.

14. Sur quels critères sont sélectionnés les projets ?

Les porteurs présentent une fiche action. Le Comité de sélection est vigilant sur l'objectif de couvrir tout le territoire, ce qui est difficile car le Vexin par exemple a un tissu associatif très

pauvre. Il élimine ce qu'il estime ne pas ressortir de la parentalité comme par exemple l'organisation de sorties en famille.

15. Délais entre la déposition d'un projet, son instruction, l'attribution des premiers crédits, le versement de la totalité des crédits

- dépôt des dossiers vers le 15.1 à la DDASS (en 3 exemplaires ,car la DDASS, jouant le rôle de guichet unique, les transmet au Conseil Général et à la CAF)
- instruction et compléments en février
- le comité de sélection se réunit en février
- notification en mars
- mandatement des premiers crédits en septembre

1.2.2 L'efficacité des actions REAAP

L'origine et l'initiative des projets :

16. Les familles connaissent-elles l'existence des REAAP ? Sont-elles informées au moment des nouvelles campagnes ? Y a-t-il eu des actions de communication sur les REAAP ? Ces actions sont-elles systématisées ? Qui les mène et quels supports sont utilisés ?

"Les familles sont informées de l'existence des REAAP par des articles de presse (Vies de famille de la CAF, revue du Conseil Général), des articles dans le guide élaboré par le CODES « Éducation, quelques idées à l'usage des parents... » et par le guide du nouveau-né (CAF), ou encore par le bulletin du RÉAAP 95 diffusé en 1 500 exemplaires, plus récemment par le site internet départemental"

17. Y a-t-il dans le département des états des lieux, des diagnostics, des études de besoins, des projets de territoire, ou encore, à la CAF, un schéma directeur d'action sociale avec un volet parentalité ?

Oui. Il y a eu l'état des lieux RÉAAP 95 déjà mentionné, les diagnostics des projets Centres Sociaux (sur le volet animation famille), le diagnostic Contrat temps libre, les PEL des villes en contrat de ville sur les actions parentalité, les CLAS. Sur quelques communes ce sont les études réalisées dans le cadre de l'axe prévention des CLS..Pour la CAF, c'est le SDAS 1998/2000 (schéma départemental d'action sociale familiale). Ce document détaille les domaines d'action de la CAF, notamment dans l'accueil des jeunes enfants et dans la vie familiale et sociale, autour des principes de territorialisation et de partenariat.

Les actions menées: l'aspect quantitatif

18. Entre 1999 et 2003 combien d'actions ont été conduites, chaque année, dans le département

- dans le domaine de la parentalité
- dans le domaine des REAAP ?

Compte tenu du caractère diffus de la notion de soutien à la parentalité et de la multiplicité des acteurs, il est impossible de préciser le nombre d'actions dans le domaine de la parentalité en général.

En revanche, le nombre d'actions REAAP qui font l'objet d'un financement particulier est parfaitement appréhendé: les actions financées (DDASS, et/ou CG, et/ou CAF) ont cru de manière régulière jusqu'en 2002: en 1999, 36 en 2000, 39 en 2001, 42 en 2002, 40 en 2003, non compris le financement de l'animation départementale que gère la Fédération des Centres Sociaux

Quel est le nombre de familles touchées par les REAAP ?

"Il est difficilement quantifiable. Peut-être une moyenne de 15 à 25 familles par action financée, soit environ 600 à 1 000 familles chaque année.

Ainsi en 2002, l'on peut considérer que

- Pour 19 actions sur 43 (près de la moitié), 792 parents ont bénéficié d'un accueil personnalisé ou ont participé à un groupe de parole (=groupe régulier de 10 personnes).
- Pour 12 actions sur 43 (environ ¼), 1189 parents ont participé à des actions collectives (animations ponctuelles, conférences-débats, actions de quartier, et autres activités diverses...)."

19. Quelle est la répartition de ces actions par grandes catégories: domaines d'action, lieux des actions, modalités des actions etc ?

D'après l'enquête DIF:

- pour l'année 2001: 39 actions ont été financées
- pour l'année 2002:43 actions ont été réalisées

Domaines d'action

Prévention et appui aux familles les plus fragilisées	13
Coparentalité et aide aux parents en conflit ou en voie de séparation	1
Place faite au père	0
Articulation vie familiale et vie professionnelle	1
Accueil de la petite enfance	4
Soutien aux parents d'adolescents et de préadolescents	4
Amélioration des relations entre les familles et l'Ecole	8
Soutien au réseau : formation, animation, évaluation	5
Autre(s) : animation globale (centres sociaux) ayant pour objectif l'accompagnement des parents	7
TOTAL	43

Modalités d'action

Cycles de conférences/débats	2
Groupe de parents	12
Groupe de parole	5
Groupe d'activités parents/enfants	3
Groupe d'activité de parents	0
Lieu d'accueil parents/enfants et maison verte	1
Vacances ou sorties en famille	1
Lieu d'accueil et d'écoute individuel	4
Permanence téléphonique (écoute, information, orientation)	0
Adulte-relais	3
Autres : animation collective famille	9
coordination départementale et locale	3
TOTAL	43

Localisation de l'action

Bibliothèque, médiathèque, ludothèque	
Café/club	
Centre de loisirs	
Centre PMI	
Centre social et socio-culturel	16
Ecole (maternelle, élémentaire, collège, lycée)	7
Espace itinérant	
Lieu d'accueil parents/enfants	2
Lieu d'accueil de jeunes enfants (garderie, crèche...)	2
Maison des parents	2
Maison rurale	
Autre espace d'accueil (à préciser) :	
- Local associatif	11
- Centre de formation	3
TOTAL	43

Le territoire

ZEP/REP	28 (sous réserve)
ZUS	15 (sous réserve)
Contrat de ville	31
Milieu rural	
Milieu urbain	40
Milieu semi-rural	3

Les familles

Tous les parents	26
Parents d'enfants de 0 à 6 ans	10
Parents d'enfants de 6 à 13 ans	8
Parents d'adolescents	10

La participation des parents

Parents à l'initiative du projet	2
Parents animateurs de l'action	5
Parents coévaluateurs de l'action	5

20. Evolution du maillage territorial des actions, des objectifs par public (parents de jeunes enfants, préadolescents et adolescents), par problématique (ex : absentéisme scolaire, soutien dans l'aide à la scolarité...).

L'évolution du maillage territorial a été progressive depuis 1999. A ce jour, les 23 villes en contrat de ville sont concernées. Les actions se sont développées sur presque toutes les zones du département. Seule la partie Ouest du Val-d'Oise, très rurale, ne bénéficie d'aucune action. Cette zone a un tissu associatif très pauvre.

Pour en donner une image concrète, on détaillera par territoire d'action sociale les actions subventionnées en 2002.

Territoire d'action sociale ARGENTEUIL

	Lieu de l'action	Promoteur	Projet
1	ARGENTEUIL	Mairie	REAAP coordination locale
2	ARGENTEUIL	Education Nationale	Découverte de l'école par les parents
3	ARGENTEUIL	E.N.Collège Eugénie Cotton	Aide au suivi de la scolarité
4	ARGENTEUIL	Crèche parentale Minid'hommes	Création d'un réseau « d'écoute parents »
5	ARGENTEUIL	Secours Populaire Français	Ateliers familiaux
6	ARGENTEUIL	UDAPEI	Groupe d'expression parents d'enfants handicapés
7	ARGENTEUIL	Valdocco	Groupes de parole
40	SAINT GRATIEN	CS Camille Claudel	Projet parents
	ARGENTEUIL	MIJ	Jeunes parents

Territoire d'action sociale CERGY

	Lieu de l'action	Promoteur	Projet
12	CERGY	AVERTI	Soutien aux parents d'enfants IMC
13	CERGY	CIDFF	Réunion à thème droits et devoirs des parents
14	CERGY	GRETA 95	Formation parents relais
15	CERGY	Maison de Quartier des Linandes	Lieu d'activités mères enfants
16	CERGY	FCPE	Soutien des associations de parents d'élèves
17	CERGY	AFAVO	Accompagnement des familles migrantes et des professionnels, formation par le GRAAP
28	JOUY-LE-MOUTIER	VILLE	Relais famille
31	OSNY	Association des familles d'Osny et du Val de Viosme	Organisation de spectacles de marionnettes
36	PONTOISE	AFIFA, Ecole de la Belle Epine	Actions diversifiées soutien parents, adolescents
37	PONTOISE	Centre Social des Louvrais	Actions diversifiées en direction des parents
38	PONTOISE	ACPE95	Groupe de paroles, soutien individuel des parents

Territoire d'action sociale FRANCONVILLE

	Lieu de l'action	Promoteur	Projet
18	CORMEILLES-EN-PARISIS	La Montagne Vivra	Groupe de paroles, réflexion- action, entretiens individuels
30	MONMORENCY	APPF	Groupe de parents Partenaire sur SOISY et EAUBONNE
41	SAINT-LEU-LA-FORET	CCAS	Animer une action de prévention
42	SAINT-LEU-LA-FORET	Maison de la Plaine	Groupe de paroles
45	SANNOIS	Ville	Groupe de parents
50	SOISY-SOUS-MONTMORENCY	Centre Social « les Noëlés »	Projet global

Territoire d'action sociale GONESSE

	Lieu de l'action	Promoteur	Projet
21	LOUVRES	VILLE	Lieux de rencontres, réseaux d'information, d'entraides
22	GARGES-LES-GONESSE	Association Les Doux Lutins	Rencontre thématiques Parents
23	GARGES-LES-GONESSE	EFCM	Médiation école /familles
24	GARGES-LES-GONESSE	EFCM	Groupe interculturels de pères
25	GARGES-LES-GONESSE	E.N.Collège Henri Wallon	Maison des parents
26	GONESSE	VILLE	Rencontres et autres actions avec les parents
27	GOUSSAINVILLE	Association Les Petits Lutins	Rencontres thématiques Parents

Territoire d'action sociale SAINT-OUEN-L'AUMÔNE

	Lieu de l'action	Promoteur	Projet
9	AUVERS	Association Espace Famille	Accueil parents, soirées débat
10	BEAUCHAMP	Ville	Réseau local
27	HERBLAY	Association Equilibre	Activités de psychomotricité
29	MONTIGNY	Association les Amis de l'Ecole Van Gogh	Groupe parents
35	PERSAN	Centre social municipal Maurice Peuch	REAAP local
43	SAINT-OUEN-L'AUMÔNE	Association Ecole et Famille	Activités diversifiées
44	SAINT-OUEN-L'AUMÔNE	Association Raphaëlle Marie	Ateliers détente enfants/parents
51	TAVERNY	CCAS	Agence Conseil Parents
52	TAVERNY	Association temps de Rencontre, temps de Parole	Groupe de parents d'enfants, d'adolescents

Territoire d'action sociale SARCELLES

	Lieu de l'action	Promoteur	Projet
8	ASNIERES-SUR-OISE	Association de parents d'élèves	Prévention des maltraitances sexuelles
11	BOUFFEMONT	Centre social municipal des Hauts Champs	Actions diversifiées en direction des parents
19	DOMONT	Médiation Val-d'Oise	Groupe de parole
39	SAINT-BRICE-SOUS-FORET	Association Contact Plus	Groupe de parole, soirée débat
46	SARCELLES	Accueil et Culture	Espace de parole
47	SARCELLES	Ville- Espace animation des Chardonnerettes	Lieu d'accueil, écoute et d'information
48	SARCELLES	Association Relais et Amitié	Rencontres de parents
49	SARCELLES	Centre Social Lochères	REAAP local
53	VILLIERS-LE-BEL	Centre Social Cœur de Carreaux	Actions diversifiées
55	SARCELLES	E.N. Collège Evariste Galois	Bureau des parents

21. Quel est le taux de renouvellement des actions ?

	1999	2000	2001	2002	2003
Dossiers reconduits		12	21	32	28
Dossiers nouveaux		24	18	10	12
Nombre de dossiers financés	21	36	39	42	40
% de dossiers nouveaux		66,7%	46,2%	23,8%	30%

Actions financées chaque année depuis 5 ans : 7

Actions financées chaque année depuis 4 ans : 6

Actions financées chaque année depuis 3 ans : 15

Par rapport à un département comme celui du Nord, le taux de renouvellement est presque 3 fois plus élevé.

22. Quelques indicateurs de base :

Sur la base de 254 825 jeunes de moins de 20 ans en 1999 :

- nombre d'actions pour 10000 jeunes année 2000 : 1,49

année 2001 : 1,53

année 2002 : 1,65

- nombre de familles touchées (environ 1000) pour 10 000 jeunes: environ 40

- nombre de parents à l'initiative, animateurs et coévaluateurs /nombre d'actions : 27,9 %

- nombre de Comités locaux RÉAAP sur le département : 14

Les actions menées: l'aspect qualitatif

23. Quels sont, selon vous les critères d'une action de qualité ?

"Pour les co-animateurs CAF/Fédération des Centres Sociaux/UDAF, les points importants sont :

- la référence à la charte
- 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"

24. Descriptif de quelques actions en 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, Ecoen, 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.**

1.3 Comment juger les REAAP en termes de coûts et d'efficience, en particulier du point de vue de l'Etat financeur ?

1.3.1 Le financement des REAAP

25. Connaît-on la totalité des budgets affectés de 1999 à 2003 sur la parentalité dans le département (Etat, DDASS, FASILD, DIV...) ? A-t-on une évaluation approximative ?

Nullement, la notion de soutien à la parentalité est trop vaste, diffuse et non "homenclaturée" pour pouvoir être quantifiée et mesurée en termes de coûts.

26. Indiquer, pour les années 1999 à 2003, le montant des crédits délégués à la DDASS et consommés dans l'année.

	1999	2000	2001	2002	2003	
montant de la dotation initiale			202 204	186 856	201 263	
montant de la dotation REAAP	<i>la répartition entre le REAAP et le reste est établie par la DDASS</i>					
<i>conseil conjugal</i>	12 952	16 671	14 503	22 616	24 476	
<i>médiation familiale</i>	27 179	32 014	35 063	32 776	48 600	
<i>divers enfance famille</i>	19 056	19 056	12 196	12 196	15 245	
REAAP	174 943	142 845	140 290	119 268	108 793	
<i>dont crédits actions REAAP financés par la DDASS</i>	167 320	135 222	132 668	108 597	98 122	
<i>dont animation du réseau : fédération des centres sociaux</i>	7 622	7 622	7 622	10 671	10 671	
total crédits non fléchés famille enfance consommés	234 130	210 586	202 052	186 856	197 114	
accompagnement scolaire crédits fléchés	24 392	24 392	16 769	16 007	16 007	attention ! ces crédits n'ont pas toujours été versés sur la ligne enfance famille
	<i>sur chapitre 46 81 20 crédits dispositif RSE</i>		<i>46 81 20 CLAS</i>	<i>chapitre 46 34 20 crédits dispositif CLAS</i>		

Ce tableau fait apparaître une réduction de plus de 15 % des crédits famille enfance de la DDASS et en leur sein, une baisse des crédits REAAP de 37 % (au profit du conseil conjugal et de la médiation familiale). Le budget des REAAP s'élève à 108 793 € en 2003, après être parti d'un niveau beaucoup plus élevé en 1999 (174 943 €). Le nombre des actions s'est cependant accru de 19 % pendant cette période, ce qui est cohérent avec la croissance des cofinancements.

27. Indiquer la totalité des financements des actions REAAP 95

Il est important de souligner que les REAAP fonctionnent pour une large part grâce à des mises à dispositions gratuites de locaux par des associations, des collectivités locales, des écoles... et aussi grâce à un important bénévolat non comptabilisé, comme parfois grâce à des mises à disposition de personnels. Ces financements en nature tiennent une place considérable.

Les financements totaux en 2002

Financement REAAP (DDASS)	119 268 €
Autres financements :	
CAF	105 354 €
Collectivités Locales : Conseil Général	73 101 €
Ville, Politique de la Ville	126 712 €* 37 585 €* 260 325 €* 25 016 €* 500 €* Justice Région
Villes hors contrat de ville coût en personnel	
FASILD	
Education nationale : subvention mise à disposition de personnel non chiffrée	
Justice	
Région	15 244 €* Etat : CDAD Adulte relais
Etat : CDAD Adulte relais	1 524 €* 12 195 €* Réserve parlementaire
Réserve parlementaire	10 671 €
CRAMIF	7 622 €* *montant non confirmé Total évaluatif
	Environ 800 000 E

A ces financements d'actions, il convient d'ajouter les budgets consacrés à l'animation du réseau lui-même (voir plus bas) : 106 025 E en 2002.

Le multiplicateur est de près de 7 entre les financements DDASS/REAAP et les crédits totaux mobilisés pour les REAAP (sans compter les prestations en nature).

1.3.2 Les coûts

Le coût de la gestion d'ensemble du dispositif:

28. L'encadrement administratif de la politique de soutien à la parentalité en général (temps de travail des fonctionnaires et des autres personnes impliquées) peut paraître d'un coût élevé en raison des multiples intervenants et de la multiplicité des réunions induite par le fonctionnement en réseau. Qu'en pensez-vous ?

« Les comités d'animation et de pilotage se sont dotés d'une organisation fonctionnelle et rationnelle(outils),qui n'induit pas une multiplicité de réunions ou d'interventions multiples et qui privilégie les réunions de travail aux séances d'informations au plus grand nombre de partenaires. Par ailleurs le co-portage institutionnel du dispositif offre une répartition des rôles entre l'échelon départemental et le travail de terrain que la mise en place de coordinations locales facilitent."

Le coût de l'animation des Reaap

Comme pour tout ce qui a trait au coût des REAAP, il s'agit non pas des coûts réels mais des coûts financés.

29. Evolution depuis 1999 des crédits versés par la DDASS et les autres financeurs au titre de l'animation

"Evolution depuis 1999 des crédits versés par la DDASS pour l'animation du réseau :

<i>Fédération des centres sociaux</i>	1999 budget réalisé	2000 budget réalisé	2001 budget réalisé	2002 budget réalisé	2003 budget prévu
<i>DDASS</i>	7 622	7 622	7 622	10 671	10 671
<i>Mission ville</i>	7 622	7 622	10 671	10 671	3 000
<i>Conseil Général</i>			10 671	10 671	
<i>CAF : subvention contribution charges supplémentives</i>	6 982	7 622 19 353	10 671 17 669	10 671 52 697	10 671 50 000
<i>CNASEA</i>			7 165	9 000	7 600
<i>Participation usagers</i>			686		
<i>Report ressources non utilisées</i>		7 622	5 016	1 644	
<i>autres</i>					133
TOTAL	22 226	49 841	70 171	106 025	82 075
<i>ETP</i>	0.90	0.50	0.66	1.20	?

"En 2002, la fédération des centres sociaux a omis de constituer son dossier de demande de subvention au Conseil Général. Cette subvention n'ayant été versée que fin décembre 2002, le Conseil Général n'a rien accordé pour l'année 2003."

"Les crédits versés à la Fédération des centres Sociaux pour l'animation du réseau correspondent à 1,20 ETP (répartis entre 0,65 ETP de salariés et 0,55 ETP de personnel mis à disposition par la CAF) ce qui est vraisemblablement excessif par rapport au travail effectivement réalisé par la fédération. Cependant la personne mise à disposition par la CAF effectue un réel travail" (commentaire de la DDASS).

Le coût (financé) de l'animation (80 000 €) représente 9 % des financements totaux affectés au REAAP (900 000 €). On retrouve ce même ordre de grandeur dans la participation de la DDASS à l'animation confiée à la Fédération des centres sociaux (9,8 % des crédits REAAP de la DDASS).

Le coût des actions REAAP :

30. Y a-t-il des actions REAAP qui ne font l'objet d'aucun financement ?

Oui mais en général elles ne sont pas recensées, si bien qu'en fait le coût des REAAP se confond avec les recettes qui ont permis leur financement en espèces. Rappelons qu'en réalité, les financements en nature représentent une part considérable des recettes et du coût.

31. Coût moyen d'une action REAAP en 2002. A comparer avec le coût de différents dispositifs et actions intervenant dans le champ du soutien à la parentalité.

Les actions conduites par des associations de parents et menées essentiellement par des bénévoles sont nettement moins onéreuses.

Exemples : Espace Famille d' Auvers sur Oise : 2 694 E. ARPADA : 4 000 €

Coût moyen d'une action sur financement DDASS (ce qui équivaut au financement de la DDASS par action) :	8 330 €	en	1999
	3 967 €	en	2000
	3 507 €	en	2001
	2 878 €	en	2002
	2 453 €	en	2003

Cette baisse reflète essentiellement la réduction des budgets DDASS constatée plus haut, l'augmentation du nombre des actions ayant été de seulement 11 %. Mais, on l'a vu, les multifinancements se sont multipliés. A noter aussi qu'en 1999, les associations n'avaient eu qu'un délai très court pour répondre à l'appel à projet. Elles n'ont donc pas eu le temps de solliciter d'autres financeurs. Pour la majorité des dossiers présentés cette année-là, la DDASS a été le seul financeur.

Tous financements confondus (hors aide en nature), le coût moyen (qui se confond, on l'a vu en apparence avec le financement moyen) est de : 18.604 euros.

Comparatif avec les autres dispositifs

Les REAAP pouvant jouer un rôle de prévention par rapport à des ruptures du lien parents/enfants, il est intéressant de noter que;

- une action de conseil conjugal coûte en moyenne 45 500 euros (budget global de l'action tout financements confondus) pour une intervention de l'association sur une dizaine de villes du Val-d'Oise.
- le coût moyen de la médiation familiale est de 50 000 euros (budget global de l'action tout financements confondus) pour une intervention sur une dizaine de villes du Val-d'Oise.
- le coût minimal d'un placement à l'ASE s'établit à 40 000 euros par an

1.4 Comment évaluer le dispositif REAAP ?

32. La DDASS procède-t-elle à des évaluations de besoin ? Y a-t-il des diagnostics locaux de besoins en matière de soutien à la parentalité ? Peut-on nous en fournir quelques exemples ?

La CAF a réalisé un état des lieux en 2000 .Il y a les schémas d'action sociale de la CAF 1998/2000 et 2001/2004.La CAF a fait procéder en 2002 par un consultant à une "évaluation des processus" qui, selon la DDASS a été décevante sur les résultats et l'impact des REAAP ,mais qui ,selon la CAF, constitue un instrument de travail sur les objectifs et les méthodes de travail sur la parentalité et qui a servi de base à des actions de formation de parents relais.

33. La DDASS serait-elle susceptible de développer cette activité de diagnostic ?

"Il ne s'agit pas de faire un diagnostic seul, mais la CAF peut être un des moteurs"

34. La DDASS suit-elle la réalisation des projets et exige-t-elle systématiquement un rapport d'exécution ? Réalise-t-elle des évaluations ?

"Pour toutes actions financées RÉAAP, le porteur de projet doit présenter un bilan annuel adressé à la DDASS pour le comité de financement annuel.

En outre, les actions financées par la CAF font l'objet de contrats de projet ou de contrats d'objectifs (qui peuvent être pluriannuels dans certains cas) avec obligation d'un bilan. Les projets sont instruits et suivis par les conseillers techniques pour les prestations de service ou par les travailleurs sociaux pour les aides sur fonds propres. Des rencontres régulières et une implication dans les actions locales et instances de concertation permettent de suivre le développement des actions et de les soutenir techniquement si nécessaire."

35. Quel est le jugement de la DDASS sur l'utilité et la qualité des actions et des REAAP ? Est-ce que la création du dispositif a apporté une valeur ajoutée à l'ensemble du secteur? Aurait-on fait la même chose en l'absence de REAAP ?

Il est certain que les REAAP n'ont pas créé la politique de soutien à la parentalité. Néanmoins, ils ont changé le paysage.

Selon la DDASS, les REAAP ont donné droit de cité au soutien à la parentalité. Jusqu'à leur création, il consistait principalement en un appui individuel dans le cadre d'un travail social. Une véritable dynamique a été créée autour des réunions de parents. La question se pose de savoir quels sont les parents qui en tirent bénéfice. Est-ce que ce sont ceux qui en ont le plus besoin? Comment fait-on pour atteindre ceux qui « ne demandent rien » ?

Selon la CAF : Les REAAP ont fait passer la parentalité de la sphère privée à la sphère publique. Ils présentent l'avantage d'être un système ouvert qui n'impose pas un modèle mais seulement une Charte. Les REAAP s'adressent aux acteurs de terrain (parents et professionnels) et induisent une mise en réseau. Les parents sont devenus de vrais partenaires de l'action. Les professionnels se sont engagés dans une " révolution culturelle " : travailler en réseau et travailler avec les parents

36. Peut-on dire que les REAAP aient contribué à faire changer les comportements familiaux et professionnels ?

"Oui, du point de vue des comportements professionnels, preuve en est l'évolution de la terminologie « faire avec » et non pour, accompagnement au lieu de soutien, nous observons des décroissements, nous assistons à des rencontres entre partenaires qui s'ignoraient auparavant.

Les REAAP ont introduit des relations plus « égalitaires » entre les parents, professionnels, bénévoles, élus, et un changement de regard sur les parents.

Pour les parents: les témoignages de mères recueillies par exemple dans les groupes de l'AFAVO montrent combien les échanges leur ont permis de mieux se positionner face aux exigences de leurs enfants.

L'association partenaire temps de Rencontre temps de Parole indique que la mobilisation des parents comme acteurs est récente, et aussi que les parents trouvent dans les groupes d'échanges la réassurance dont ils ont besoin dans la relation avec leurs enfants, adolescents en particulier."

37. L'existence des REAAP a-t-elle eu un impact sur les autres dispositifs de soutien parental ?

L'impact sur les contrats enfance et temps libre est difficilement mesurable, d'autant que le soutien à la fonction parentale est un des objectifs de ces dispositifs.

A noter la prise en compte de la parentalité, dans les Contrats de Projet Ville et CIVIQ (contrat commune / CG) avec un impact positif sur le partenariat qu'il est légitime.

38. Estimez-vous utile :

de laisser le dispositif en l'état,
de l'aménager et- comment-
de le supprimer
d'en mettre en place d'autres?

« Nous jugeons le dispositif utile en l'état, avec quelques améliorations :

- le développement des réseaux locaux qui contribuent à animer, impulser, créer des liens entre parents et professionnels
- des temps forts de communication et de valorisation des RÉAAP au niveau national
- un caractère pluriannuel plus affirmé
- une enveloppe évolutive pour tenir compte des nouvelles demandes »

39. L'action des REAAP doit-elle se concentrer sur quelques d'objectifs ciblés ou doit-elle garder son caractère généraliste ?

"Nous pensons qu'elle doit nécessairement garder son caractère généraliste sinon, elle perdrait son sens. Les actions subventionnées au titre des RÉAAP doivent pouvoir continuer à s'adapter aux demandes locales, sinon les parents ne pourraient plus être acteurs. Le risque serait que les actions de réparation se substituent aux actions de prévention."

DEUXIEME CHAPITRE : LE POINT DE VUE DES ACTEURS DU TERRAIN

Associations

- rencontrées à Saint-Ouen l'aumône :

Ecole et famille (Mme Michaud)

Espace famille (Mme Dimerman)

FCPE (Mme Tret)

AFAVO, association des femmes africaines du Val-d'Oise (Mme Sissoko)

- rencontrées à Sarcelles :

Café des parents (Madame Beau)

Écoute parent (Mme Manganeza)

Lieu parents /enfants (Mme Thierry)

Parents :

Mme Mahamat, Mme Chevalier, Mme Coquio-Marq

Centres sociaux :

Fédération des centres sociaux (Mr Ménard)

Sarcelles (Mme Gloaguen)

Persan(M. Potier)

Jouy le Moutier (MmeGaudio)

Elus :

Mme Dievanan, maire adjoint de Jouy le Moutier

Mme Levoir, chargée de mission, représentant le Conseil général

2.1 Les caractéristiques spécifiques des activités REAAP

Ce sont avant tout:

- des actions pour les parents et par les parents (groupes de parents, rencontres avec ou sans les enfants, ateliers, jeux...) sur les problèmes de la parentalité ,notamment sur les relations avec les enfants et en particulier la question de l'autorité, des punitions, la vie quotidienne (l'habillement, le jeu, la télévision...), les relations avec l'école (assiduité scolaire, violences dans la cour, rapports avec les professeurs),les relations interculturelles, les périodes de l'enfance (petite enfance, adolescence) : « être parent c'est pas facile, tous ensemble c'est plus facile ».

Le sens des REAAP est d'inciter les parents, quel que soit leur milieu social (tous les parents rencontrent des difficultés), à parler, à échanger « à prendre et à donner aux autres ». Ils doivent se sentir en confiance, "détendus", autorisés à parler de n'importe quel sujet sans se sentir jugés ou coupables.

Cela explique l'importance qu'ont pris partout les groupes de paroles sous une forme ou sous une autre: 6 à 12 personnes, groupes thématiques ou non, avec (le plus souvent) ou non la présence d'un animateur. Cela explique également qu'il y ait eu une formation proposée aux parents sur la parentalité

- une approche positive: ce qui est mis en avant ce sont les compétences des parents et non pas, comme le plus souvent, les carences
- des professionnels en deuxième ligne : ils ont pour rôle de préparer le terrain (analyse et mobilisation du tissu associatif), de faire fonctionner les réseaux, d'encadrer les groupes ou les activités, d'animer les débats suivant la demande (utilisation par exemple de la méthode GRAAP par l'AFAVO ce qui aide les parents à prendre la parole), éventuellement de suivre individuellement les personnes.
- des activités toujours menées en partenariat: toutes les personnes rencontrées insistent sur le fait que les REAAP servent avant tout à permettre et à faciliter les contacts entre institutions (Caf, conseils généraux, centres sociaux...), entre associations (ils les mettent en relation), entre professionnels (ainsi entre les enseignants et les travailleurs sociaux) et entre parents et professionnels (notamment les enseignants). Les REAAP permettent à des familles qui, souvent, habitent le même quartier mais ne se connaissent pas, de se rencontrer et de se parler.

Tous ces aspects sont novateurs par rapport aux dispositifs habituels (PMI, inter secteurs, aide à l'enfance, contrats-ville...) qui sont animés par les professionnels et souvent cloisonnés.

- ces actions ont une tendance « naturelle à essaimer » : par le bouche-à-oreille, les familles sont informées de l'organisation de conférences/débats, de l'existence de lieux où ils peuvent se rencontrer et viennent plus nombreux. Surtout, il y a un effet de prosélytisme : ceux qui tirent bénéfice des groupes éprouvent parfois le désir de porter la bonne parole, de se constituer en relais : c'est ainsi que sont nés les parents relais qui, à Saint Ouen l' Aumône, sont en liaison avec les chefs d'établissement. Pour aider d'autres parents.

2.2 Les conditions de ces actions

Les acteurs insistent sur plusieurs conditions essentielles :

- les REAAP reposent sur des personnes et même, souvent, ils révèlent des personnalités. Cela est précieux mais aussi source de précarité et de fragilité.
- les activités REAAP exigent du temps: créer un REEAP local suppose de sensibiliser de nombreux partenaires, s'engager dans un groupe de parents requiert une maturation. Il peut être contre-productif de bousculer les projets. Une association qui pensait devoir créer à l'école une permanence/ lieu d'accueil pour les parents s'est rendue compte qu'en réalité, les parents souhaitaient d'abord pouvoir parler ensemble et qu' "il fallait laisser venir les choses".
- la mise à disposition de locaux (centres sociaux, mairies, écoles, points écoute...) est un levier essentiel : il n'y a pas de rencontre sans lieu de rencontre.
- l'importance de l'infrastructure. La dynamique REAAP, "l'engouement" pour les REAAP dans ce département s'expliqueraient en partie par la mise en place sur le territoire du Val-d'Oise, découpé en cinq zones, de "REAAP locaux", c'est-à-dire de sortes de Comités d'animation infra départementaux qui regroupent des institutions et

des associations locales et constituent des centres de ressources pour les parents ou les acteurs qui cherchent des renseignements ou veulent prendre des initiatives.

2.3 Les limites et les risques

Les personnes rencontrées sur les sites mettent en relief un certain nombre de risques et de limites :

- comme toute activité de type public, les REAAP risquent de ne s'adresser qu'à des familles déjà sensibilisées, voire convaincues et donc d'exclure les exclus. Les « demande rien » (les personnes qui ne viennent pas, qui gardent une attitude passive dans les réunions) doivent être respectés, mais il faut aussi s'efforcer de les rejoindre, de tendre la main aux familles isolées, de les attirer par du bouche à oreille et des actions de masse (affiches dans les écoles, grand-messes, conférences débat qui peuvent réunir plus de 100 personnes, fêtes, kermesses...), ceci toujours en respectant les rythmes de chacun.
- un des écueils des groupes est "l'effet club" : les groupes fermés finissent par tourner en rond, ils ne doivent pas devenir pérennes. C'est la raison pour laquelle l'association Ecole et Famille a développé la pratique des réunions intergroupe.
- il y a une prédominance des femmes dans les groupes d'actions REAAP. Cela renvoie aux représentations sociales du rôle des femmes dans la famille. Mais cette tendance évolue : sur la question des adolescents, les pères sont très présents.

2.4 L'apport des REAAP

- Leur intérêt est d'abord de donner droit de cité à la question de la parentalité. 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".
- Le rôle de prévention primaire et secondaire (accompagnement des parents dont les enfants sont déjà placés) que jouent les REAAP vis-à-vis de décisions d'AEMO et d'ASE paraît évident au Conseil général/service de protection de l'enfance qui subventionne les REAAP depuis 2 ans et cherche à convaincre d'autres services comme celui de la PMI.
- Les REAAP permettent un certain brassage social entre des milieux différents : familles d'origine diverse, familles/ professionnels
- Ils répondent à des besoins nouveaux:
 - "les parents ne sont plus dans la reproduction d'un modèle familial". Ils se posent des questions. Ils ont besoin de parler." Le groupe rassure." On y dépose sa souffrance et son angoisse par rapport à l'avenir des enfants".
 - les familles, même dans les villes, se sentent de plus en plus isolées. Elles éprouvent le besoin de rencontrer d'autres familles. Les REAAP incitent les parents, à prendre des initiatives, « à bouger ». Véritablement, dans maintes

actions (points d'écoute parents, lieux d'accueil parents/enfants), ce sont les familles qui mènent le jeu, prennent des initiatives et des responsabilités.

- les gens ont de plus en plus le désir de "relations horizontales" c'est-à-dire d'échanger en situation d'égalité, soit avec d'autres parents soit avec des professionnels, mais pas dans une relation hiérarchique ou de savoir.
- les REAAP permettent, dans une mesure limitée mais réelle, aux familles d'entrer dans l'école. L'AFAVO et l'association Ecole et famille ont rendu possibles des rencontres régulières de femmes africaines qui leur ont permis d'échanger sur les difficultés de comprendre l'école. Il se tient aussi à Ecole et Famille des groupes petite enfance et des groupes sur le handicap. Un de ses objectifs est que « les parents connaissent le chemin de l'école » et que les professionnels de l'école puissent s'exprimer sur les problèmes qu'ils rencontrent avec les enfants. Un cas de phobie scolaire a ainsi pu être évoqué et résolu.

Un sociologue présent au cours de ces rencontres estime que les REAAP correspondent bien à une situation où les questions de parentalité sont passées de la sphère privée à la sphère publique et à une évolution plus générale des rapports de la population avec les professionnels.

- les REAAP ont un impact fort et positif sur les pratiques professionnelles:
 - d'une part, 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 madame Tartar-Goddet, 2001, site internet du REAAP 95)
Il est vrai que la parentalité, thème qui concerne tout le monde et qui n'était pas 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 thème, 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.
 - d'autre part, la dimension "réseau", centrale dans les REAAP, est nouvelle, "révolutionnaire" : elle a véritablement permis aux acteurs de se connaître, « de partager les problématiques » et de travailler ensemble, alors qu'avant ils se côtoyaient sans se connaître.
- les REAAP sont producteurs de lien social : en recréant du lien familial, les REAAP produisent en réalité du lien social, voire de la citoyenneté. Ainsi une directrice d'école qui, avec les REAAP, organise des réunions mensuelles de parents a constaté que le taux de participation des parents aux élections était passé en deux ans de 37 à 54 %. 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 les municipalités et le conseil général.

2.5 Les attentes des acteurs et l'évaluation

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 (cf des centres sociaux ou des CMP où le personnel n'est pas remplacé) 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.

On ne devrait pas attendre de 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. La mairie de Jouy le Moutiers et le REAAP local a mis 2 ans à toucher environ 50 familles venues à des ateliers, des sorties, des rencontres.

Il apparaît une certaine résistance à l'évaluation en termes de résultats et à l'évaluation pratiquée par l'extérieur. Cependant la CAF a mis au point une méthodologie à laquelle certains parents ont été formés et qu'ils semblent avoir apprécié.